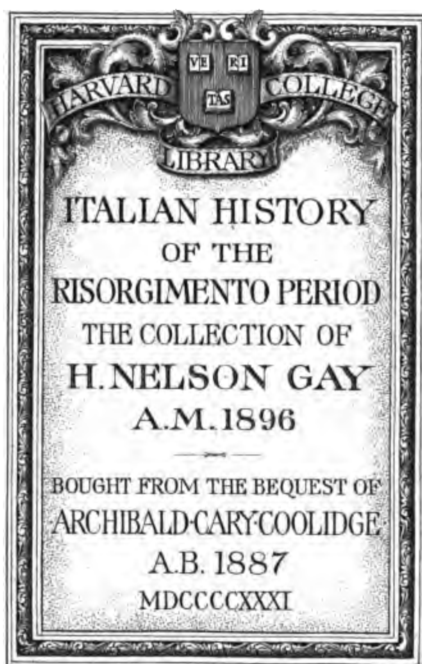

HARVARD COLLEGE
VE RI TAS
LIBRARY
ITALIAN HISTORY
OF THE
RISORGIMENTO PERIOD
THE COLLECTION OF
H. NELSON GAY
A.M. 1896
BOUGHT FROM THE BEQUEST OF
ARCHIBALD·CARY·COOLIDGE
A.B. 1887
MDCCCCXXXI

Government

IL SENATO

NEL

GOVERNO COSTITUZIONALE

Ragioni di sua esistenza - Sue varie specie
Sue attribuzioni (politiche e giudiziarie)

STUDIO

DELL'AVV. GIO. BATTISTA UGO



TORINO
ERMANNO LOESCHER

1881

Roma e Firenze presso la stessa Casa.

Torino — Vincenzo Bona, Tip. di S. M.

ALLE MIE CARISSIME

NINA MIA MOGLIE, GIUSEPPINA MIA SORELLA

QUESTO QUALSIASI LAVORO

1.
delle
onde
esam
distin

2.
prefe
Qu
in U
molt
dei
stau
Cons
Legi

(1)
Cons
U

IL SENATO NEL GOVERNO COSTITUZIONALE

---

1. Fu ed è tuttora molto disputato il tema dell'esistenza, delle attribuzioni e quello delle varie specie di Senati, onde mi è sembrato cosa non inutile il farne un nuovo esame. Il mio lavoro rimane naturalmente partito in tre distinti titoli:

I. Delle ragioni di esistenza del Senato;
II. Delle sue varie specie;
III. Delle sue attribuzioni.

2. Ed anzitutto, perchè adottiamo la dizione *Senato* a preferenza di ogni altra?

Quelle in uso sono: *Camera alta;* Camera dei Magnati in Ungheria, Camera dei Signori in Austria, Prussia ed in molti stati germanici (Baviera, Wurtemberg, ecc.); Camera dei Pari in Inghilterra, in Francia, prima e seconda restaurazione, regno di Luigi Filippo, nel Portogallo; Gran Consiglio nei singoli Stati Svizzeri (1), es. Ginevra; Consiglio Legislativo nelle colonie inglesi, Vittoria, Capo di Buona

(1) Nei cantoni ove esiste una Camera sola essa è chiamata Gran Consiglio.

Speranza, Candia, Indie occidentali, ecc.; Senato in Italia, in Francia, nella Spagna, nel Belgio, negli Stati Uniti di America. Non ci occupiamo delle altre dizioni usate in Danimarca e Norvegia. E neppure di certe espressioni speciali proprie di alcune forme di governo, come Consiglio degli Stati in Svizzera.

L'espressione di *Camera alta* non sarebbe del tutto sconveniente; ma fa troppo sovvenire tempi antichi ed istituzioni non più confacentisi all'epoca moderna.

Così quella di Camera dei Magnati. Ad ogni modo si può permettere in Ungheria, per la maniera ancor feudale con cui è costituita quell'assemblea; non in altri paesi.

E del pari: *Camera dei Signori*. Oggi non vi sono più signori e servi, tutti sono uguali dinanzi alla legge comune. L'espressione però, come vedremo, non è del tutto disadatta per quei paesi ove fu adottata.

Nonchè *Camera dei Pari*. Ora non siamo più in quei tempi in cui coloro che seguivano il re alla conquista di terre potevano fregiarsi, nel tempo stesso che in premio delle loro gesta, ottenevano in proprietà e signoria grande distesa di terreni, fregiarsi, diciamo, del titolo di *pari* a lui. Quell'espressione d'altronde ha un significato in Inghilterra, lo aveva in Francia sotto la restaurazione, in parte lo ha ora nel Portogallo, non lo aveva sotto Luigi Filippo, nè tampoco potrebbe averlo in Italia presentemente.

La dizione Gran Consiglio parrebbe non disdicevole, ma ci ricorda viete istituzioni e qualche assemblea non troppo amata, quale ad es. il Consiglio dei Dieci, benchè in Venezia la dizione Gran Consiglio si applicasse all'intero collegio della nobiltà; ad ogni modo non si può evidentemente preferire a quella di Senato. La quale, prescindendo dal valor tecnico della parola, ci ricorda il Senato romano, la prima forse tra le assemblee del mondo antico e moderno, e che anche oggi si potrebbe salutare quale un consesso di re, come già lo chiamava Pirro. Perlochè scartiamo

eziandio l'altra dizione di *Camera degli anziani*, usata dalla costituzione dell'anno III.

3. Nei tempi andati il Senato occupava il primo posto nel maneggio degli affari, si qualificava anche col nome di prima Camera, e nei cerimoniali otteneva preferenza e grado superiore all'altra assemblea. Oggi il cerimoniale è ancora osservato, si denomina ancora ed anche spesso col titolo di prima Camera, ma la sua efficacia è e deve essere, come dimostreremo, molto minore di quella del ramo popolare del Parlamento. Gli è perciò che da noi si vedrà applicato ad esso molte volte il titolo di seconda Camera, non tanto per le considerazioni anzidette, quanto perchè dominati alcuna fiata dall'idea che oltre alla Camera, direm popolare, altra ve ne debb' essere che perciò naturalmente si appella seconda Camera.

TITOLO I.

Ragioni di esistenza del Senato.

« La divisione del potere legislativo in due Camere è un assioma in tutti i governi liberi; se non esistesse, bisognerebbe inventarlo ».
CARNÉ, *Histoire du gouvernement représentatif en France de* 1789-1848, II, p. 310.

4. Nei governi retti a forma libera e quindi nei regimi rappresentativi è il popolo che governa sè stesso. Se non che oggi non è più adottabile il metodo antico di Atene e Roma del concorso diretto nell'amministrazione del paese. Oggi son mutate le condizioni, gli Stati sono estesi, non vi è più la grande moltitudine degli schiavi, i quali eran cosa e non contavano fra le persone, i cittadini a qualunque parte del territorio nazionale appartengano hanno tutti uguali diritti politici. Gii è perciò che sorse in Inghilterra prima (anno 1265) e poi sul continente (anno 1314) (non potendosi tenere per buona l'opinione che diceva gli Stati generali esser sorti molto prima tra noi nel cantone di Vaud (1)), dove non pose salde radici, mentre colà ebbe largo sviluppo il sistema della rappresentanza. Il quale fu adottato nell'epoca moderna quando le nazioni rivendicarono la libertà (meno in pochi paesi di pochissima estensione, Uri, Unterval... nella

(1) SCLOPIS, *Considerazioni storiche intorno alle antiche assemblee rappresentative*. 1878, p. 328 e seg.

Svizzera). Con tale sistema i rappresentanti del popolo si radunano in un unico consesso, il quale governa a nome della nazione. Ma basterà questa unica Camera, oppure non sarà utile pel bene del popolo ve ne sia un'altra?

5. Una seconda Camera è necessaria in primo luogo per conservare le tradizioni. Il caso non è improbabile, ed è già qualche volta accaduto, che la Camera bassa in occasione delle elezioni generali resti rinnovata in tutto od in gran parte. Che perciò essa rimanga composta di elementi nuovi alla vita politica, non pratici della procedura parlamentare e del governo di un popolo (1). Il Senato in questa fattispecie è utilissimo.

6. La nuova Camera non fatta persuasa che l'azione sua e quella del potere esecutivo devono muovere all'unisono, che ambidue hanno gli identici scopi, il bene del popolo e della nazione, considererà il ministero quasi una potenza ostile, muoverà continue interpellanze, i voti di sfiducia si succederanno ai voti di sfiducia, e forse i ministeri ai molti ministeri detronizzati. In simile fattispecie una seconda assemblea toglierà i pregiudizi che davano origine a tali inconvenienti, e farà sì che la Camera bassa non sia un continuo ostacolo fra le ruote del Governo.

Può succedere il caso opposto: che la nuova assemblea si affidi troppo ciecamente sui ministri, che li lasci fare

---

(1) In Inghilterra sotto Giacomo II, nella legislatura che si aprì il 19 maggio 1685, dei 513 membri della Camera bassa (non vi erano ancora i rappresentanti della Scozia, che vi entrarono nel 1707, e quelli d'Irlanda, che vi entrarono nel 1801) appena 135 non vi sedevano per la prima volta. « Era un'assemblea, dice il Maculay (*Storia d'Inghilterra*, ediz. Pomba, II, p. 226), d'uomini nuovi ed inesperti ». Anche il primo Parlamento di Guglielmo III era in grandissima parte composto di persone nuove (MAC., IV, 359-60). Da noi si ripetè lo stesso nel Parlamento convocato dopo il proclama di Moncalieri e nella legislatura cominciata nel 1865, non che in gran parte in quella del 1876-80.

e disfare; che dessa si ponga, per poca pratica delle cose del governo, in piena loro balìa (1). L'altra assemblea sindacherà allora l'amministrazione, ed a poco a poco, aiutata anche dalla stampa, una delle prime basi dei liberi governi (gli Inglesi la chiamano il quarto potere dello Stato), la Camera popolare sarà messa sulla buona strada.

Ciò che colla lunga esperienza si è acquistato per fare ben procedere i lavori parlamentari, tutto può andar perduto con una sola assemblea e fatta a nuovo da capo a fondo. Così per scegliere un esempio tra mille. È usanza che ogni singola sessione sia aperta dal Re o da suoi mandatari con un discorso col quale il Ministero per bocca di S. M. esprime i suoi intendimenti, ed il quale deve essere onninamente ritenuto come proveniente dai ministri. È usanza pure che a questo discorso le Camere subito radunate rispondano con un indirizzo. Or bene, sarà egli utile e dovranno le Camere discutere questo discorso parola per parola, come usano fare le assemblee poco iniziate alla vita parlamentare? Non solo, ma sarà egli proficuo che gli intendimenti tutti dal Ministero manifestati siano minutamente vagliati, e così si perda un tempo immenso? Oppure non sarà egli meglio il riservare tutte le rimostranze che fare si vogliono all'epoca in cui il potere esecutivo estrinsecherà i suoi intendimenti in appositi progetti di legge? E se dopo aver provato e riprovato si sarà venuti sulla buona strada, sarà egli permesso che una Camera, nuova alla vita politica, ritorni all'antico metodo? Non già, e quando lo facesse il Senato col suo esempio lo impedirebbe.

Lo stesso si dica in generale delle discussioni parlamentari. Tutto quello che con lunghi studi e pratica continua

(1) Non deve far meraviglia che vi sia una Camera popolare meno amante della libertà del Senato. Il fatto avvenne in Francia sotto Carlo X, quando i Pari respinsero una legge sui fedecommessi, approvata dall'altro ramo. Parlamentello, *Regime cost.*, p. 439.

si sarà potuto acquistare sarà da una seconda Camera religiosamente conservato e tramandato alle altre legislature. Così essa insegnerà e farà ritenere che il principio della metà più uno nella discussione e nella votazione delle leggi non si deve poi tanto rabbinicamente interpretare.

7. Senonchè bisogna eziandio riflettere che siccome ogni uomo singolo non vive solo nel presente, ma trae gran profitto dal passato, così ogni popolo ha mestieri delle tradizioni di Governo. All'interno che politica si dovrà tenere, e quale all'estero? Tutte hanno del buono e del cattivo, ma *unum porro est necessarium,* abbracciarne una ed in questa perseverare. Il non avere una mira decisa, il vacillare tra questo e quello è la peggiore tra le norme di condursi delle nazioni.

Uno Stato non può far senza di buone relazioni all'estero. E queste non si contraggono e non si mantengono tanto facilmente con chi ad ogni volger di luna muti sistema, e del quale dall'oggi non si può prevedere il domani.

Oltredichè spesse fiate non si arriva alla meta assegnata se non dopo un lungo volger d'anni. Alla Prussia ce ne vollero 50 per collocarsi all'alta posizione in cui ora si trova. E bene avvertiva il Laboulay (1): « Per assicurarsi la propria indipendenza una nazione ha bisogno allearsi coi suoi vicini, ma un' alleanza non è l'opera di un giorno. L'organizzazione di un'armata, la regolarità dei servizi pubblici, l'assetto dell'imposta, il credito, la giustizia, la polizia non sono cose che si improvvisano, vi vuole molta riflessione, prudenza e tempo. In due parole ogni governo è una tradizione » (2).

---

(1) *Questions constitut.*, p. 358.

(2) Ed era appunto per il grande bisogno di conservare le tradizioni che Lefevre Portalis nella sua relazione sulla costituzione francese del 1875, presentata a quell'Assemblea nella seduta 22 febbraio proponeva di fare i senatori inamovibili. « Nel fare i senatori inamovibili, così egli, noi abbiamo voluto assicurare in un Corpo come il

La Rivoluzione francese non ne volle sapere, volle far *tabula rasa* in ogni cosa, levò i beni al clero, tolse diritti sacrosanti alla nobiltà, le impose anche di cambiar i proprii nomi, mutò le circoscrizioni delle provincie, tolse i corpi giudiziari, e non riuscì. Riuscì invece nel diritto privato, perchè, pur innovando, si atteneva alle tradizioni del diritto Romano e del diritto consuetudinario (1).

Ora, se così importanti sono le tradizioni, non si deve permettere che gente nuova alla vita politica venga a tutto perturbare e sconvolgere.

Non si dice con questo che quello che si è fatto in passato, tutto si debba conservare; lo si cambi pure, però non al primo momento; ma dopo averci pensato per bene, dopo aver vagliato ogni ragione pro e contro.

È vero che si può obbiettare che non si deve essere così pessimista, che non si deve credere venga caso in cui proprio tutti i membri della Camera popolare vengano rinnovati o non ve ne resti un numero sufficiente da rammentare le tradizioni parlamentari e quelle di governo; che gli eletti, anche se prima non abbiano avuto alcun mandato popolare, possono non essere nuovi all'amministrazione della cosa pubblica ed alle sue esigenze. Che in ogni ipotesi vi è pure nei paesi liberi la stampa, vi sono i cittadini che per mezzo delle riunioni ed associazioni, per mezzo delle petizioni possono aver molta influenza sui loro rappresentanti.

Ma è anche fuor dubbio che a guadagnare lo scopo è molto più adatta una seconda Camera che ottiene dallo Statuto grado e dignità eguale alla prima; che ha per sè la lunga pratica degli affari, che per di più ha un voto po-

---

Senato la perpetuità delle tradizioni di cui nessun Governo può fare senza per dare una tutela agli interessi interni e specialmente agli interessi esteri ». *Journal Officiel*, 1875, p. 1174, ed. II.

(1) Carné, *Histoire du gouverment en France, de* 1789-1848, I, p. 97-99.

sitivo ed efficace sulle deliberazioni dell'altra Camera e che può anche totalmente annullare.

8. Un altro consesso è pure utile per un secondo esame delle leggi. È fuori d'opera che qui noi veniamo a ridire che ogni uomo, perchè tale, è soggetto ad errare; *omnis homo mendax,* dicono le sacre carte. E tanto meno si deve credere che infallibile sia un'accolta d'uomini, un'assemblea. Parrebbe a prima vista che molti debbano valere più di uno o pochi, ma sotto certi rispetti la cosa non è così.

Nelle assemblee popolari, perchè molto numerose, gli elementi, i propositi buoni sono sopraffatti dai meno buoni. E ciò si deve anche alla necessità che in esse prevale nelle deliberazioni il voto della maggioranza.

E prescindendo da ciò, il modo stesso con cui si procede nelle assemblee può essere occasione di molti falli. Infatti, mentre si discutono le leggi, ognuno ha il diritto di far quelle proposte che più crede opportune. A prima vista le sue osservazioni possono sembrare giustissime, possono venir accolte ed inserite nella legge stessa. Or bene, ciò qualche volta porta a conseguenze strane, porta ad emendamenti molto incongrui (1), e che spesso hanno da fare colle leggi come, secondo il detto del volgo, i cavoli a merenda. Altre fiate invece non sono solo emendamenti, ma sono invece vere proposte di leggi che possono venir in simile maniera votate e fatte obbligatorie.

Senza di che può succedere caso in cui taluno colga il

---

(1) Molto opportunamente osserva il Vidari: « L'incompetenza degli uni, le alzate di ingegno degli altri, le variazioni proposte a bruciapelo, la smania di lasciar traccia di sè in ogni lavoro parlamentare, tutto cospira a gettare, come il più delle volte avviene, la discordanza e lo scompiglio in quei disgraziati progetti di legge, i quali già mal raffazonati dal ministero che li propone e dalle commissioni parlamentari che li hanno peggiorati, così escono dalla Camera dei deputati da raffigurare piuttosto il mostro Oraziano che non un'opera legislativa ». *La prima camera... nell'Archivio giur.*, X, p. 13.

momento opportuno in cui nell'assemblea non si trovi chi potrebbe incagliare una proposta, che essa sia poco numerosa e composta di persone benevise, esporre ciò che vuole sia tradotto in legge. E così per sorpresa la cosa sia veramente in legge tradotta.

E convien pur osservare come le leggi votate dalla camera popolare siamo di solito poco in relazione colle altre leggi dello Stato e tra loro non abbiano coordinazione alcuna; il che si deve anche alla poca attitudine che quelle hanno a simili lavori.

Un'altra camera invece porta l'utilità di un secondo e serio esame. Quell'emendamento così disadatto, quelle proposte di legge votate in un momento di buon umore dalla Camera saranno vagliate una seconda volta e di esse sarà fatta la ragione che si meritano. Inoltre fra il primo ed il secondo esame dovendo trascorrere un certo termine più o meno lungo, la cosa sarà esaminata pur anche dalla stampa: ed il caso non è improbabile, per mezzo di appositi *meetings*.

Si impediranno altresì i voti dati per sorpresa.

Le varie leggi saranno anche coordinate fra loro e l'opera legislativa procederà più consona a ragione, più semplice, e sarà il precetto del legislatore più chiaro e quindi più obbedito e rispettato.

9. Questi vantaggi l'alta Camera li apporta in varie maniere:

1° perchè succede un secondo esame;

2° perchè questo è fatto da altro occhio, e ciò quanto vantaggio già apporti da per sè solo, ciascuno comprende facilmente;

3° E da persone più competenti siccome quelle che devono essere le più elette tra la nazione. Ed un buon Senato deve necessariamente di esse formarsi;

4° I tre modi anzi detti per i quali il Senato torna utile per il secondo esame delle leggi sono positivi. Havvene un altro e tutto negativo, ma ancor esso di grandis-

sima efficacia. Consiste in ciò, che nella prima Camera, come avverte saggiamente l'Hallam, altri non si arrischia a proporre e farle votare inconsulti provvedimenti che verranno poi, comunque approvati da eminente collegio, irrimediabilmente disapprovati ed annullati dall'altro consesso.

10. Che poi l'utilità del Senato, per il secondo esame delle leggi che desso necessita, ne richiama al pensiero un'altra grandissima ed al principio del secondo esame anche collegata, ma che per la sua grande importanza vuole essere considerata da parte. E si è il freno opposto all'ultrapotenza della democrazia. Tutti conoscono il suo carattere impetuoso (1). Essa si precipita, diceva il greco Ippodamo.

11. Non v'ha chi non possa abusare del potere da altri affidatogli. Un monarca si rende facilmente tiranno, come lo dimostra la storia; l'aristocrazia si rinchiude presto in se stessa creando il *libro d'oro*, a lei sola i pubblici impieghi non che l'alto governo, quando non fa di peggio. Nè la democrazia si mostra da meno. « La considerazione, dice Stuart Mill (2), che meglio persuade il mio spirito in favore delle due Camere, e ch'io reputo abbastanza grave, è il cattivo effetto prodotto nell'animo di ogni rettore, sia un individuo, sia un'assemblea, dal sentimento ch'egli non ha a consultare che se medesimo. Rileva infatti che nessuna accolta d'uomini possa, foss'anco provvisionalmente, far prevalere il suo *sic volo*, senza chiedere alcun altro assenso: conciossiachè, quando la maggioranza di un'unica assemblea ha assunto un carattere permanente, quand'ella si compone dei medesimi individui, d'ordinario operanti insieme, ed è

---

(1) Il Dufaure in un suo rapporto sulla creazione di una seconda Camera in Francia avvertiva: « In ogni Stato libero, specialmente in ogni repubblica, in ogni democrazia, il grande pericolo è l'*entraînement*, ed in seguito all'*entraînement* la precipitazione. Vi si decide sovente più per passione che per consiglio ». *Revue des deux mondes*, novembre 1876, p. 197.

(2) *Gouvern. représ.*, XIII.

sempre sicura della vittoria, diventa agevolmente dispotica e oltracotata, qualora non sia più costretta ad esaminare se i suoi atti verranno approvati da un'altra autorità costituita. Egli è a desiderare che vi sieno due Camere per la ragione medesima che induceva i Romani a nominare due consoli, affinchè nè l'una nè l'altra possano, foss'anco per lo spazio di un solo anno, essere esposte all'influenza corruttrice del potere assoluto ».

12. Ma più facilmente può abusare del potere un'unica assemblea emanata dal popolare suffragio, e non vi è tirannia più crudele, più acerba di quella da essa per avventura esercitata. Non è nulla a petto della sua la tirannia inaugurata da un re. Questi, pur allora che non si è creato o che non gli fu apposto attorno alcun corpo che lo moderi, il che è difficile non sia (1), ha molti freni.

Anzitutto egli delle proprie azioni deve rispondere davanti a Dio ed alla sua coscienza. Il timore di macchiare il proprio cuore, di non tenerlo incontaminato ed illibato è pur talvolta un freno non isprezzevole. Tanto più quando il monarca sente, come non può non sentire, che gli atti che compie sono proprio suoi, che non gli vengano consigliati od imposti sia moralmente che materialmente da altri.

Egli poi sa abbastanza che un bene grandissimo morale e materiale per lui si è l'essere dai suoi sudditi amato e rispettato, il riscuotere il plauso di ogni uomo probo sia nazionale sia straniero; e male grandissimo l'essere odiato. Fra questi due estremi, o di venire ammirato o di essere maledetto, egli saprà scegliere la via migliore e curerà il bene del paese.

E si avverta che comprende troppo facilmente come un popolo sopporti e tolleri i suoi oppressori fino ad un certo

---

(1) Balbo, *Monarchia rappresentativa,* p. 480; Stickney, *A true republick*, pag. 16.

punto, che più oltre non si può andare, che passata questa meta scoppiano le congiure, la sua vita non che il trono sono continuamente minacciati, e che una nazione sa pur trovare il momento di sbarazzarsi di lui.

Che se riuscisse a togliersi tutti questi freni, se per nulla temesse la voce della sua coscienza, se poco gl'importasse l'amor del suo popolo, pochissimo curasse l'odio di questo, e fosse ancor tanto fortunato da non trovare persona che gli piantasse, non guardiamo ora se con diritto o con torto, osserviamo semplicemente i fatti, gli piantasse un ferro nel seno o che il popolo puramente insorgesse, egli pur sempre avrebbe da temere il giudizio imparziale dello storico, giudizio che presto o tardi arriva tanto per i buoni come per i malvagi, giusto, sicuro.

Tali freni non ha un'assemblea emanata dal suffragio popolare. La responsabilità davanti alla propria coscienza a nulla monta, perchè dessa coscienza non ha, ed i singoli membri sempre trovano che i cattivi provvedimenti furono dagli altri voluti. È noto ciò che Napoleone I diceva di coloro che si scusavano d'aver votato la morte di Luigi XVI.

E quando veramente fossero alquanto rattenuti, la marea impetuosa li trascinerebbe.

L'ambizione di operare il bene per riscuotere condegno applauso non l'hanno, perchè chi si oppone alla moltitudine non riscuote applausi, ha forse le beffe e qualche cosa di peggio. Avranno paura di perdere il mandato? Ma questo succederà se non seguiranno la comune corrente. Starà di fronte a loro la storia? Ma essi facilmente la scarteranno. La storia ricorda le singole persone; trattandosi di una assemblea essa ricorda i fatti in complesso, non si perde nelle individualità, se non le più spiccate. La più parte dei membri dell'assemblea è sicura che i posteri non si interesseranno di essi perchè troppo basso locati. Essa guarda al presente. Se segue l'andazzo, sarà forse lodata dai più dei contemporanei, avrà forse qualche impiego più o meno lauto

dal partito che va per la maggiore; od almeno è sicura di non trovare impicci, e ciò le basta per il benessere suo proprio e quello della sua famiglia. Potrebbe certo opporsi energicamente ai provvedimenti più esiziali alla pubblica cosa, e con ciò potrebbe sperare che lo storico si interesserebbe di lei, lodando almeno i suoi buoni propositi. Ma giova osservare che la maggior parte dei deputati sono impari per le loro forze d'ingegno e di animo a tale intento. Essi sarebbero tantosto messi al silenzio.

Oltre di che (1), e questo è l'argomento più forte, bisogna avvertire chi o che cosa sia una Camera eletta a suffragio popolare. Un re rappresenta se stesso; se si arbitra di mal governare, tutti facilmente comprendono che ciò fa nel suo interesse, che considera il suo regno quale una proprietà qualunque; di cui, come nel rispetto privato, lasciarono scritto i Romani, è lecito usare ed abusare.

Non così un'assemblea elettiva. Essa deve essere ed è considerata come la rappresentanza della volontà nazionale, che rettamente intesa è l'espressione della stessa sovranità. Essa, o il partito che nel suo seno ha la maggioranza, non dice di fare il proprio interesse; tutt'altro. Il suo scopo è nobilissimo. A lei è affidato il bene del paese, ne è la custode; l'opporsi ad essa è dichiararsi nemico della patria. La sua audacia è grande, perchè abusa di una cosa santissima; il pericolo è grandissimo, perchè all'audacia di quella si aggiunge il fatto che la grande parte del popolo ingenuamente le presta fede. Le minoranze ben pensanti come potranno

(1) In poche parole si esprimeva benissimo il Ferrari: « Non facciamoci illusioni: i Parlamenti non sono men fastidiosi dei Re; protetti da legge di maestà, circondati da guardie, col carnefice al loro seguito, i piombi, i pozzi, le forche a loro disposizione (qui si riferisce a tempi addietro), sono accecati dall'adulazione, dalla cupidigia, dalla irresponsabilità e costituiscono un popolo fittizio che ha l'orgoglio dell'universalità dei cittadini e al quale non si può parlare nè chiedere udienza ». Ferrari, *Dei periodi politici*, p. 44.

opporsi efficacemente, come efficacemente si potrà opporre la stessa minoranza della Camera unica?

13. Arrogi che nelle assemblee legislative si verifica spesso quel male che accade nei consessi elettorali. In America lo designarono con un nome speciale, il *caucus*. È un comitato che manipola le elezioni a suo uso e consumo e contro la cui volontà non si può combattere; così nelle assemblee sorgono uomini o combriccole che spadroneggiano a loro talento.

14. L'Ellero in un recente suo scritto (1) opina che quando l'assemblea popolare, o il maggior consiglio, come egli lo chiama, sia il *vero imperante*, non ha più niente da desiderare, epperciò esso non può sopraffare alcuno, nè divenire tiranno. Ma non bisogna considerare le cose troppo astrattamente o platonicamente. Certo un'assemblea che tutto può fare, dovrebbe esser paga di ciò ed usar santamente del potere affidatole; nel fatto però non avverrà certo così. Anzitutto l'assemblea può credersi di fare il bene, essere risoluta nelle sue operazioni ed intenzioni, non voler ostacoli e riuscire nel suo scopo perchè circondata da quell'aureola popolare di cui sopra abbiamo parlato e di cui infra (2). Che poi bisogna considerare l'uomo nelle sue buone qualità e nelle cattive. Nelle assemblee popolari, per quanto ben si regolino le elezioni, gli è certo che si avranno i mestatori politici, gli intriganti e peggio. E chi può assicurare che questi non guidino l'assemblea secondo le loro voglie?

L'Ellero continua a pag. 371: « La libertà cade nella tirannide o nella licenza quando, oltre il simultaneo guasto dei costumi, tutta la società costituita poggia sull'artificio, sul privilegio, sul monopolio e sulla disuguaglianza, sulla violenza, sulla oppressione. E per questo fin le più famose libertà del mondo non poterono la sorte funesta che le atten-

(1) *La riforma civile*, p. 370.
(2) V. n. 16.

deva schivare, perchè tutte, come fu già notato fin dai Romani, erano da quei vizi infette. Quando invece tutto il popolo fosse veramente libero, o cioè non vi fosse differenza non solamente tra cittadini e sudditi, patrizi e plebei, liberi e servi, ma neanche tra maschi e femmine, ricchi e poveri, potenti e deboli, e quando tutti fossero non solamente dello Stato partecipi, ma nello Stato le rispettive attitudini, vocazioni ed aspettative si conciliassero, mancherebbe tanto al degenerare quanto all'eccedere d'alcun istituto politico la materia ».

Si risponde che l'uomo è indefinitamente perfettibile, e quindi che per quanto progresso si faccia nell'umana consociazione politica, sempre qualche cosa resta a fare. Più, che alcuna volta una mutazione degli attuali ordini politici si presenta come bellissima, e molte volte poi nelle conseguenze si verifica non essere tale. Or bene chi ci dice che di tutto questo non si servano i soliti mestatori politici, di cui sopra abbiamo parlato, e che non rendano l'assemblea popolare tiranna verso la minoranza della nazione? Chi ci assicura che di propria iniziativa l'assemblea unica non si renda essa stessa padrona dispotica?

15. Insiste l'Ellero affermando a pag. 365 che ad ogni modo il Senato non è capace di opporsi qual freno alle esorbitanze della Camera bassa. Confessiamo anzitutto che nei tempi odierni una Camera alta potrebbe difficilmente fare una continua resistenza all'altro consesso legislativo; il che d'altronde non sarebbe neppur proficuo, riescirebbe anzi dannoso, come lo prova l'esperienza in quegli Stati in cui questa resistenza è veramente attuata, come nello stato di Vittoria in Australia. Pur tutto ciò ammesso, non è a dire che il Senato non possa fare alcuna opposizione. Esso non resisterà indefinitamente, ma intanto il suo diniego sia pure temporaneo impedirà di attuare tantosto una riforma. Nel frattempo la cosa sarà studiata dalla stampa, dal paese, ed anche dalla Camera popolare che la volle iniziata. E si

finirà col riconoscere, nella supposizione, che si trattava di una riforma non totalmente buona; o che il Senato aveva ragione, e la cosa cadrà in obblio, oppure che essa era in molte parti difettosa, e la si emenderà in gran parte, con che si otterrà il desiderato assenso dell'alta assemblea.

16. Abbiamo fin qui supposto che la Camera unica e popolare o meglio il partito che in essa ha la maggioranza, agissero in mala fede; cosa che d'altronde in fatto è inutile affaticarsi ad impedire per la fralezza della umana persona; ma quando pur anco l'assemblea sia in buona fede, non perciò svaniscono i pericoli che abbiamo dimostrato potere derivare dai pieni poteri ad un'unica assemblea affidati. Il fatto che essa rappresenta la volontà popolare, che di fronte a questa tutti gli interessi o dei privati o delle corporazioni, o di classi devono tacere; che tutto ciò essa vuole, che per soprappiù il comune del popolo ad essa pienamente si affida, fa sì che essa assemblea è affatto incontrollabile. Che detta le sue leggi che, sia pure in buona fede, crede utili, che in piena fede ad essa non vuole sia fatta opposizione, ma che perciò non mancano di essere al pubblico bene perniciosissime. Perocchè non si potrà certo affermare che un'assemblea sia infallibile. Intanto contro le leggi così elaborate e votate non vi è più alcun mezzo di annullamento, ed il danno a privati diritti od anche la rovina del paese può essere irreparabile.

17. Senonchè un'assemblea unica non solo può abusare del suo potere e invece di fare il bene del paese, cercare il bene di una maggioranza o minoranza di esso, o, il che sarà forse più solito a succedere, il bene di una chiesuola dell'assemblea stessa, ma pur volendo il bene suo e dei suoi affigliati, e non quello del paese, può andar grandemente delusa. E lasciando stare questa supposizione e pur anco ammettendosi che essa voglia veramente curare il bene della nazione, dessa oltre al pericolo, da noi sopra accennato, che pur volendo fare il bene faccia il male per le ingiuste

leggi sancite in buona fede, va soggetta al pericolo di essere corrotta dal potere esecutivo.

Questi con male arti (e le arti del male sono infinite) può rendersi di essa padrone ed arrivare perfino alla sfrontatezza di farsi da quella consegnare il potere assoluto sovra dell'intero paese. La corruzione avverrà o col falsificare le elezioni o col ridurre a sè i membri più autorevoli dell'assemblea. Si possono mettere in giuoco le pubbliche funzioni, e le più onorifiche vendere in pro del tradimento. Il futuro despota si fingerà anche amante più che altri mai del pubblico bene, fingerà di volere, per la felicità del popolo, precedere la stessa assemblea nel sancire le utili riforme. Si diporterà, *mutatis mutandis*, come il tiranno d'Aristotele (1). Si renderà così beneviso, e un poco con queste arti ipocrite, un poco colle altre accennate riuscirà nell'intento di togliere le pubbliche libertà e di erigersi un trono con potere forse dispotico (2). È giusta pertanto l'osservazione di Clermont Tonnerre: Una sola Camera sarà sempre despota o schiava (3).

(1) Aristotele distingueva due specie di tirannia, « l'una delle quali faceva le viste di avere a cuore il bene pubblico, evitando le spese che feriscono il popolo, come la dilapidazione delle finanze, le prodigalità ai favoriti ed alle favorite; rendendo i conti dell'introito e delle spese, e cercando così di apparire economico e far dimenticare la tirannia, avendo l'accesso facile e l'aria grave, non offendendo e non facendo offendere donne, astenendosi dalle libidini, non ingiuriando alcuno e passando per virtuoso, correggendo ed abbellendo il paese, mostrando zelo per la religione, onorando gli uomini dabbene e capaci, non innalzando alcuno, ovvero innalzando molti ». ARISTOTELE, *Politica*, V, 2; in PALMA, I, 376.

(2) Napoleone III, fra gli altri mezzi per riuscire nei suoi intenti, nominava a ministri uomini poco abili perchè fossero a lui fedeli, come fece addì 31 ottobre 1849 (ERSK-MAY, *Democracy en Europe*, II, p. 295); licenziava gli ufficiali pubblici che gli davano ombra, es. i generali Neumeyer e Changarnier i quali non volevano si gridasse dai soldati « Viva l'imperatore » (*ibid.*, p. 296); promuoveva qualche generale od altro ufficiale che godesse l'intiera sua confidenza (*ibid.*).

(3) *Œuvres*, IV, p. 244.

18. Onde si scorge come non del tutto esatta sia l'espressione di coloro i quali affermano che la seconda Camera sia un aiuto pel Re.

Il Melegari (1) presso di noi scriveva: « La Camera di nomina regia infatti non respinge le leggi politiche propriamente dette che ove la Corona lo consenta e lo voglia. Sta qui collocato il cospicuo soccorso che le prerogative del Re ed i diritti della Corona in generale hanno nell'alta Camera » (2).

E prima del Melegari il Royer-Collard: « Il ne faut pas que les flottes démocratiques battent incessamment la royauté » nel suo discorso sulla parìa ereditaria in Barante, vita di Royer-Collard, II, 468. Accanto a questi due scrittori altri molti se ne potrebbe citare (3).

Il Senato è certo d'aiuto pel Re, quando la Camera bassa trasmodi. Egli da solo non potrebbe contro un'intiera assemblea, circondata per di più dall'aureola del suffragio popolare, efficacemente opporsi; tanto più colla presente teoria del governo di gabinetto. Una seconda assemblea può avocare sopra di sè la responsabilità della resistenza e salvare così alcuna volta il paese.

Ma tutto ciò si intende nel caso che il Re miri al bene. Se volga al male, se non rispetta le leggi e la costituzione del paese, il Senato non deve certo proteggerlo, essergli di

---

(1) *Risorgimento*, 1851, n. 1057.

(2) Non si vuole con questo affermare che il Melegari e gli altri scrittori citati intendessero male la funzione del Senato. Il Melegari anzi nel suo trattato opportunamente osserva: « Nè la sua (del Senato) solidarietà colla istituzione regia deve farne uno strumento della Corona, anzi nell'interesse stesso del principio monarchico deve poter resistere eventualmente alla medesima. Non si trova saldo appoggio che sopra ciò che resiste; un Senato troppo arrendevole alla Corona sarebbe meno in grado di arrecarle quell'efficace sussidio di cui essa può in certe circostanze aver mestieri ». Lez. XXXI.

(3) Così Ben. Constant, *Cours de politique...*, I, p. 213.

aiuto, ma con non minore ardore contrastare l'opera sua esiziale.

Impedirà perciò la corruzione della Camera popolare che il potere esecutivo volesse per avventura tentare.

Che se il potere esecutivo non si rivolgesse a questo mezzo, ed agisse violentemente contro la popolare rappresentanza, anche allora sorgerà difensore il Senato.

Per vero si hanno esempi in contrario. La Camera dei Signori prussiana sostenne il Ministero quando questo governava con un bilancio dalla Camera bassa non voluto, ma nella Prussia non sono certo da cercarsi le norme di un retto regime costituzionale, e ad ogni modo l'esempio non è da seguire.

In Francia se la Camera dei Pari avesse agito energicamente, avrebbe forse risparmiato le ordinanze del luglio. « Se la Camera dei Pari avesse parlato più chiaro, disse Royer-Collard a Guizot poco dopo la rivoluzione, essa forse avrebbe arrestato il Re dalle vie dell'abisso ed impedito le ordinanze » (1). Nol fece, e non pose certamente il paese nella condizione la più invidiabile.

19. E ciò che insegna la ragione circa il governo della democrazia pura non è smentito dalla storia. Quali furono gli stati antichi retti a democrazia? Atene, Roma, le repubbliche del medio evo. Ebbene guardate come elleno si condussero. Se noi osserviamo Roma, noi la vediamo grande, prospera, potente allorchè si tempra nelle feconde e vigorose lotte del patriziato colla plebe, allorchè quello aveva forza preponderante nel reggimento della cosa pubblica; allora si ebbe la gloriosa epoca dei Scipioni.

Ma quando il patriziato decadde, quando la plebe baldanzosa ebbe nel governo più parte di quello non le spettava, quando i tribuni dettavan le leggi, quando i giudizi dal Senato e dai cavalieri alla plebe erano avocati, allora

---

(1) Guizot, *Mémoires*, I, 356.

le corruzioni, a vero dire non affatto ignorate prima, allagarono la società, le pubbliche dignità non col merito ma coll'intrigo si acquistavano; non più emulazione nel servire la patria, ma gara a chi più la danneggiava colle guerre civili; rovinava la repubblica. Sorse il dispotismo.

Ad Atene lo stesso. Noi la vediamo segnare epoche gloriose nelle armi, nelle arti, nelle lettere, nella filosofia, in tutto; ma quando le supreme cariche dello Stato non più esigevano lungo tirocinio e segnalate benemerenze, sibbene la cieca sorte disponeva di esse, Atene decade. Prima subisce la tirannia di Sparta, poi dei Macedoni e finalmente dei Romani.

E le nostre repubbliche del medio evo? Se qualcuna durò più a lungo, quale Venezia (1) e Genova, si fu perchè la democrazia si cambiò ben presto in aristocrazia, aristocrazia se si vuole male intesa, l'aristocrazia del libro d'oro chiuso nella repubblica veneziana nella famosa *Serrata*. In quella di Genova non chiuso, ma quasi, perciocchè ogni anno si dovevano inscrivere dieci famiglie popolane.

Però, tolte queste, le altre repubbliche nostrane e straniere cessarono ben presto. Esse avevano tutti i caratteri delle democrazie, invide, non riconoscenti superiorità alcuna, non amanti la discussione, prima base del governo libero. Di qui l'esclusione delle parti contrarie dalle *imborsazioni* e dalla patria. I Guelfi cacciarono i Ghibellini, i Ghibellini i Guelfi e così via. Esse lasciarono certo nobili vestigia di sè, ma tutte finirono nelle crudeli signorie del secolo XIV.

---

(1) « Venezia, scrive il May, è stata spesso paragonata con Sparta, ed indubbiamente alcuna analogia si discopre nella costituzione e nei destini di questi due Stati. Ambedue erano chiuse aristocrazie, amendue erano rimarchevoli per la loro tenacità di proposito, per i loro segreti, *e per la lunga durata del loro potere* ». *Democracy en Europe*, I, p. 293.

20. Nell'epoca moderna abbiamo la ribellione inglese e la rivoluzione (1) francese, le quali amendue si sbarazzarono del Re, e la seconda preparò l'epoca della Convenzione e del terrore (2), e più tardi il dispotismo come già l'aveva preparato la repubblica inglese sotto il protettorato di Cromwell.

Tutte due non avendo alcun freno abusarono stranissimamente della libertà, poche tirannidi furono superiori a quella da esse usate; furono ferocissime. Ambedue finirono coll'essere corrotte dal potere esecutivo. La Francia ha avuto ancora altre epoche in cui fu governata da una Camera sola, quali quelle del 1848 e 1849, malgrado che pur allora non mancassero coloro che gridassero fortemente per la necessità di due assemblee, quali Thiers, Odillon-Barrot, Toqueville. Allora la democrazia non fu più crudele, ma non si poteva schermire neppure in quel tempo dalla corruzione del potere esecutivo. Il III Napoleone ha potuto rialzare il trono imperiale dello zio, e dare alla Francia una dittatura militare, colla ipocrisia di libere istituzioni.

Alcuni, quali il Bard ed il Robiquet (3), non trovano in

---

(1) Non mancarono nel 1789 i difensori del sistema delle due Camere. Fra gli altri Mounier, Lally-Tollendal, Bergasse, Clermont-Tonnerre, anzi per non essere riusciti nel loro scopo si ritirarono dall'assemblea, e non vollero più essere eletti (PIERRE, *Histoire des assemblées politiques en France*, I, p. 354; REYNALD, *Mirabeau et la Constituente*, p. 199). La discussione avvenne nell'agosto e nel settembre 1789. Votarono per una Camera sola 499, per due 89, 122 si astennero.

(2) Saggiamente di quell'epoca il Balbo scriveva: « L'assolutismo dei principi presi tutti insieme da Talarico a Nerone, ad Ezzelino, a Cristiano di Danimarca ed a quelli moderni che sono stati immeritatamente paragonati a quelli, non ha che fare, non giunge alla decima parte degli assolutismi popolari delle tre assemblee costituenti che tiranneggiarono la Francia dal 1789 al 1794. In quattro anni la tirannia popolare fece più spogliazioni, più crudeltà, più morti, più sangue e più laidezze che non la serie dei tiranni principeschi in trenta o quaranta secoli » (BALBO, loc. cit., p. 201-2).

(3) *La const. fr. de* 1875, p. 42.

ciò alcun argomento a favore delle due Camere. Essi dicono: « Abbiamo due colpi di Stato, quello del 18 brumaio e quello del III Napoleone; all'epoca del primo si avevano due Camere, quella dei cinquecento ed il Consiglio degli anziani, ed il colpo di Stato non fu impedito ». Ma facendo astrazione da altre considerazioni quale quella gravissima delle condizioni speciali in cui si trovava allora la Francia e nelle quali i buoni amavano forse più il dispotismo di un soldato che non quello della démocrazia sfrenata; non osservano essi che non basta avere un Senato, ma è pur necessario sia desso ben formato ed organizzato. Or tale non era certamente il Consiglio degli anziani.

21. Nè si dica che nei tempi nostri la democrazia non ha bisogno di freno.

Già diceva Serre e ripeteva Royer-Collard (1) che in questo secolo « la démocratie coule à pleins bords »; Cornwal Lewis aveva posto in bocca ad Aristocraticus che « il secolo decimonono è l'epoca del despotismo democratico » ; Cornelis de Witt conchiudeva il suo studio sopra Tommaso Jefferson (2): « Questo studio è stato scritto senza compiacimento per i vizi della democrazia. Certo persone crederanno forse che sia stato inspirato da un amore puerile *contro lo stato sociale che tende a prevalere nel mondo* ». E l'illustre May (3) aggiungeva: « Tutte le cause di progressiva popolare influenza nel governo degli Stati sono in piena e crescente attività. Tutte le cause le quali ritardano e controllano questa influenza sono per essere costantemente scemate o modificate. Le comunicazioni delle nazioni accelerano l'azione e moltiplicano la forza del popolare movimento ».

---

(1) V. Barante, *Vita di Royer-Collard*, I, p. 144; Perrens, I, 1.
(2) Thomas Jefferson.
(3) Loc. cit., p. lxx-lxxi.

Senza parlare del Ribot che afferma: « Tutto l'utile dell'avvenire appartenendo dunque ai rivoluzionari, la società attuale precipita senza più verso la sua rovina » (1).

E l'Italia non si mantiene estranea a tutto questo. « Anche noi, così attesta il Palma, cominciamo a sentire il gonfiare delle onde, i venti democratici hanno cominciato a spirare nella nostra società, ad agitarla, a smuoverla se non a turbarla, e la nave dell'ordinamento politico e sociale ne sarà senza dubbio combattuta. Chi se ne affligge, chi se ne compiace, chi se ne rallegra. Certo, siano qualunque le paure, gli odii, i pericoli, sarebbe veramente puerile il credere che la nostra società non abbia a sentire i contrasti e le influenze di una forza simile, che ha agitato tutte le passate società politiche e che agita tutte le moderne. Il vecchio *demos* così attivo ed irrequieto sempre ed ovunque non se ne starà mogio in Italia » (2).

Non dissimili sono le opinioni del Mamiani (3) e del Bonghi (4).

Senonchè non fa bisogno citare molte autorità, i fatti parlano troppo chiaro. In Russia una setta che porta nel proprio nome i suoi infami propositi, scrolla le fondamenta più salde della società; la stessa suprema dignità dell'impero è in continuo pericolo. Si giunse a sbalzare dal trono imperiale il padre, ed ora si minaccia il figlio. In Germania non vige più il diritto comune; la Francia si agita fra partiti estremi, ovunque si ripete socialismo, collettivismo, internazionalismo, la quale ultima, a dir il vero, nei suoi congressi almeno si è rappacificata alquanto (5).

---

(1) *Du rôle social des idées chrétiennes*, I, p. 192.

(2) *Nuova Ant.*, n. 8, *La democrazia in Europa*, p. 402.

(3) Ibid., n. 16, *Il potere costituente...*, p. 3 e seg.

(4) Ibid., n. 13, *La diagnosi del paese e del Parlam.*, p. 334 e seg.

(5) Em. Laveley, *Grandeur et décadence de l'Internationale* nella *Revue des deux mondes*, 15 marzo 1880, p. 331-2.

Pertanto non si può negare che la democrazia oggi abbia bisogno di un qualche freno.

22. Le ragioni fin qui accennate per la esistenza di una seconda Camera, e cioè: 1° per conservare la tradizione, 2° per un secondo esame e miglioramento delle leggi, 3° per ostacolare i movimenti irragionevoli del demos, sono certamente le une dalle altre distinte. Imperocchè si potrebbe benissimo provvedere alla conservazione delle tradizioni e non per un esame serio delle leggi; ciò accadrebbe nelle materie nuove in cui non si avessero ancora precedenti, e per le altre è ovvia l'osservazione che si possono conservare le tradizioni ed intanto far leggi lesive di diritti acquisiti, favorevoli ad una cricca dominante o semplicemente male coordinate fra loro; così pure si potrebbe provvedere per la conservazione delle tradizioni, senza tuttavia creare un freno per l'irrequietezza della demagogia. Si potrebbe curare un secondo esame delle leggi, ed intanto trasandare le tradizioni, e così ostacolare la democrazia, e porre in non cale la buona formazione delle leggi.

Ma se d'altra parte bene si osserva, si comprende di leggieri come queste tre ragioni l'una coll'altra si compenetrino ed a vicenda si aiutino. Conservando le tradizioni si curerà anche un buon esame delle leggi, perchè le disposizioni antiche si manterranno finchè le nuove non saranno dimostrate veramente proficue, e così si impedirà anche l'infuriar del demos. Del pari un secondo esame delle leggi farà sì che le tradizioni si conservino, e si metterà pure un argine alla democrazia.

23. Gli antichi volevano l'istituzione del Senato per altri motivi. Essi osservavano non esser buono quel governo che si regge a semplice monarchia perchè piega facilmente a tirannia. Neppur convenire la semplice democrazia che volge subito ad oclocrazia. Tanto meno l'aristocrazia che tende ad oligarchia. Esser di molto preferibile una forma di governo che non fosse nessuna delle tre accennate, ma che

tutte egualmente le comprendesse. Di questa maniera l'un principio con l'altro equilibrandosi si sarebbero impediti gli estremi viziosi, e la cosa pubblica avrebbe ben proceduto.

Primamente bisogna avvertire che il richiedere l'equilibrio è cosa immaginaria. Non vi è stato mai un tempo in cui gli elementi anzidetti fossero tra loro equilibrati, in posizione diremo eguale. Vi furono molte epoche in cui concorsero insieme al governo di popoli determinati. Ma di essi ora prevalse l'uno ora l'altro. In Roma prima prevaleva il Senato poi la plebe, così in Atene e Sparta. In Inghilterra prima la Camera alta, come vedremo, poi la bassa.

In secondo luogo, per chiamare al governo l'aristocrazia come l'intendevano gli antichi, bisognerebbe che dessa aristocrazia nella società moderna veramente esistesse. Il che, meno pochi paesi, attualmente non è. Ad ogni modo non esiste in Italia.

24. Perlocchè si scorge come errata fosse l'idea del Balbo quando voleva si formasse tra noi un Senato in parte ereditario. E così intendeva di fatto introdurre l'aristocrazia nel governo nel senso degli antichi. Egli (1) diceva amare il sistema rappresentativo siccome quello che dà soddisfazione a tutti gli interessi; quello che non vuole nessun principio resti indifeso. L'aristocrazia che esercita sì grande influenza nel paese, deve, secondo le sue idee, avere anche una condegna rappresentanza al Parlamento nazionale. E nel modo istesso che il popolo resta rappresentato nella Camera bassa, così in un Senato l'aristocrazia deve raccogliersi. Convenire ed anzi essere necessario far ciò, perchè se la nobiltà non ha un modo legale di farsi intendere, coi suoi grandi mezzi influisce sulla sorte della nazione per vie trasverse. Il che sarebbe cosa pericolosissima.

Prescindendo dall'esaminare se il sistema rappresentativo esiga proprio che tutti gli interessi abbiano adeguata rap-

(1) *Della Monarchia rappresentativa*, p. 250, I.

presentanza (V. n. 29 in fine), è manifesto, per le ragioni anzidette, non essere da accogliere l'idea del Balbo.

25. Se non che la dizione aristocrazia deriva dal greco *aristos*, che suona il migliore.

Così intesa, egli è certo che quando non vi fossero altre ragioni per fondare un Senato, e questa sola esistesse, si facesse cioè una Camera alta semplicemente per chiamarvi l'aristocrazia, gli ottimi, il motivo non sarebbe spregevole.

Sono certo gli ottimi a cui deve spettare il governo di un popolo.

26. Per altro si può contrapporre, e perchè non potrà il voto popolare eleggere alla Camera bassa gli ottimi? Non è questa la supposizione dello stesso S. Tommaso (1). E non sono, oltre ciò, troppo note le opinioni di Macchiavelli (2) e Montesquieu (3) sull'attitudine del popolo a scegliere i governanti più adatti?

Eppure non è così. La moltitudine per sè non riconosce che parcamente il merito. O questo provenga dal fatto che del vero merito sia essa sfornita, perciò non lo sappia riconoscere in altri; o dal fatto che dessa del merito sia sprezzante, ed invida delle sommità, il risultato è siffatto che gli uomini eccelsi sono da essa rigettati. Così si è veduto sorgere in Atene l'ostracismo (4), in Siracusa il petalismo, in Siena il discolato.

---

(1) Citato da Boncompagni, *Nuova Ant.*, maggio 1867.

(2) *Discorso*, L. 1, cap. 47: « Il popolo nella distribuzione dei gradi e delle dignità non si inganna, e se si inganna, fia sì raro che si inganneranno più volte i pochi uomini che avessero a fare simile distribuzione ».

(3) *Esprit des lois*, L. 2, cap. II: « Il popolo è ammirabile nello scegliere coloro ai quali debbe confidare qualche parte della sua autorità ».

(4) Senofonte meritamente lasciò scritto della democrazia ateniese: « Il popolo ateniese sa bene distinguere tra i buoni e i cattivi cittadini, però preferisce i cattivi e non mai i buoni, imperocchè è convinto che la virtù dei particolari non va a benefizio della moltitudine,

E questi non sono solo fatti antichi, ma si verificano più o meno anche nei tempi moderni, come avverte il Bluntschli (1).

Noi ne potremo citare dei nostri; il Lanza, p. es., nelle ultime elezioni generali risicò di non venire eletto, e se volle seder nella Camera dovette cambiar di Collegio. In Inghilterra Russel nel 1835, Palmerston nel 1834, Lewis nel 1852 erano sicuri di non ottenere i necessari voti nelle grandi costituenze, come dicono colà, e fu necessario ricorressero ai voti delle piccole, epperò ai borghi più o meno putridi.

Il Macaulay nella stessa circostanza non vi ricorse e stette fuori del Parlamento per 5 anni (2).

Il vero carattere adunque della democrazia è di essere livellatrice assoluta, il che talvolta rivendica a suo onore. Infatti Democritus in Cornwal Lewis, con vera sfrontatezza esclama: « Il principio sì saggiamente seguito dagli americani di escludere dalla vita politica gli uomini di una educazione elevata procede inoltre da quello spirito di democrazia sì gelosamente osservato che livella ogni classe (3).

E poi il popolo di sua natura è volubile; cambia opinione col mutar dei venti; e mentre è facile agli entusiasmi verso una data persona, è anche solito ad abbandonarla presto. Vi fu un momento, 1830, in cui Lafayette avrebbe potuto farsi dichiarare re dei Francesi; ma se l'avesse fatto

ma a suo danno, e loro non cale che lo Stato sia bene ordinato, ma che la moltitudine sia libera e signora ». *Dello Stato degli Ateniesi*, L. 8. Ed alla distanza di molti secoli, il Toqueville, che scriveva un libro, da tutti chiamato classico e dal Guizot detto il miglior libro di filosofia politica sulla democrazia: « Gli istinti naturali della democrazia portano il popolo a tener lontani dal potere gli uomini insigni ». *La Démocr. en Amérique*, II, p. 46.

(1) *Théorie générale de l'État*, p. 401.

(2) Todd, *Parl. gouv.*, I, 12.

(3) *Della miglior forma di governo,* trad. Luzzati, p. 108.

non poteva star sicuro di goder quella posizione per 60 o 90 giorni. Nel 1848 il popolo avrebbe voluto, contrariamente all'assemblea, nominare alla presidenza il generale Cavaignac, più tardi nominò, con grandissimo numero di suffragi, Luigi Napoleone.

Si dirà forse che i più conosciuti uomini politici, quelli che di solito si palleggiano le redini del potere, sono pure nella Camera bassa. Non ne viene però che essi siano i migliori, come non si debbono ritenere i migliori quelli che più fanno parlare di sè, e si mettono più in vista. E poi supposto anco che tutte queste fossero personalità distintissime nel paese, non ne consegue che la Camera bassa risulti composta di uomini eccellenti.

La maggioranza anzi di essa è di gente meno che mediocre.

E d'altra parte la Camera popolare è eletta sotto le impressioni del momento, d'onde si disse che essa esprime il sentimento, mentre il Senato dovrebbe raccogliere il senno e l'esperienza della nazione (1).

27. Arrogi che per le esigenze stesse delle lotte elettorali può una persona stimabilissima, e fra le prime della nazione, non ottenere i necessari voti, o vuoi che nel suo Collegio le circostanze rendano impossibile la sua elezione, che in altri il suo nome poco sia conosciuto, o vuoi che questo supposto candidato rifugga da certe arti, non si presti a certe esigenze; o vuoi che non desideri il suo nome sia maltrattato con le solite arti dei partiti, per tutte queste ragioni può accadere, ed accade si può dir sempre, che tali persone non sieno elette (2). Di essi dovrà forse privarsi

---

(1) Ellero ed altri.

(2) Il Toqueville fa seguire alle espressioni soprariferite le seguenti: « e d'altra parte un istinto non meno forte induce questi (gli uomini insigni) a star lontani dalla vita politica, ove è difficile mantenersi completamente gli stessi e procedere senza avvilirsi ». Ibid. E Lefevre

uno Stato che aspiri, com'è suo dovere, ad un buon governo? Non lo crediamo.

E si osservi che per i motivi anzidetti, e per altri, succede non di rado che manchino nella Camera bassa persone pratiche di certi determinati affari. Può avvenire che la marina non abbia nel Parlamento voci degne e sufficienti, così l'esercito... Parti così importanti dovranno forse essere amministrate colla rettorica alla mano, o semplicemente da coloro che se ne chiamano dilettanti? Ella è cosa troppo manifesta esser necessarie all'uopo persone che abbiano per la professione esercitata, o per altre ragioni, approfondite le materie a quelle parti riferentisi. E la necessità quindi sieno in qualche maniera chiamate al governo.

28. Aggiungi che nella Camera bassa per la necessaria indipendenza del potere legislativo e dell'esecutivo, gli impiegati non possono entrare che in pochissima parte. E questa è addirittura minima in Italia coll'attuale legge sulle incompatibilità parlamentari. Ora si è appunto nelle alte sfere governative che si trovano persone atte al governo.

29. Coll'affermare che il Senato sia utile anche perchè la nazione si giovi dei lumi di quelli ottimi, che per una ragione o per l'altra restano esclusi dalla Camera bassa, non vogliamo già sostenere l'opinione di coloro i quali ritengono essere il Senato necessario per dare una rappre-

---

Portalis, in un suo rapporto: « è forse l'elezione che invierà quegli uomini insigni ai quali mancheranno, malgrado i loro meriti e servizi o una situazione locale, che lor permetta di ottener il suffragio d'un Collegio elattorale, o le risorse pecuniarie, o la flessibilità di carattere, o il favore del momento, necessarii in ogni elezione? » *Journ. off.*, 1875, p. 1374, col. I.

Quindi a torto il Girardin apponeva al Senato, di nomina regia, il difetto di accogliere nel suo seno i rifiuti delle urne popolari. Perocchè questo, anzichè un difetto, costituisce un pregio per quel modo di formazione della seconda Camera.

sentanza all'aristocrazia del paese, sia pure intesa questa parola nel senso ottimo, come essi intendere la vogliono (1).

Il loro ragionamento è questo. Negli uomini vi sono due tendenze egualmente nobili, egualmente degne, la tendenza all'uguaglianza e la tendenza ad elevarsi ciascuno sopra i proprii simili. È bella l'uguaglianza perchè non considera nessuno soggetto al suo simile, tutti riconosce figli di un medesimo padre; è bella pure la tendenza ad elevarsi in alto, perchè sprona al buono e forte operare ed anima la attività umana. Quest'ultima tendenza fa sì che tra gli uomini si sieno determinate classi naturalmente formate; di cui le une raccolgono il fiore della nazione. Questo stato di cose non si può distruggere perchè sarebbe andar contro la natura stessa, ed è noto il detto oraziano: *naturam expellas furca, tamen usque recurret;* e quando si potesse distruggere, non si avrebbe l'eguaglianza civile, come dice bellamente Pellegrino Rossi, si avrebbe l'eguaglianza a profitto dei meno attivi, si avrebbe non l'eguaglianza dei liberi, ma l'eguaglianza degli schiavi che vivono dei medesimi alimenti, sono collocati presso a poco nelle medesime capanne, sono coperti presso a poco dei medesimi stracci, caricati delle medesime catene, qualunque sia del resto la natura delle loro facoltà intellettuali e fisiche (2).

Che se è vero tutto questo, come non si può negare, il governo costituzionale deve riconoscere questo stato di cose, ed esso, che si intitola e si informa al sistema della rappresentanza, deve dare alla minoranza degli ottimi della nazione una condegna rappresentanza tra i grandi poteri dello Stato.

A noi non pare che i ragionamenti sovraccennati portino alla conseguenza che se ne ricava. Va benissimo che

---

(1) È il fondamento su cui si basano Royer-Collard, Guizot, seguiti in Italia dal Casanova.

(2) *Cours de droit const.*

tra i cittadini sieno determinate distinzioni provenienti dalla stessa natura delle cose, e le quali è inutile distruggere, e che il voler distruggere sarebbe il voler introdurre la peggiore tra le schiavitù ; ma il fare di queste distinzioni la base prima per la formazione dei grandi poteri dello Stato, è non un riconoscimento della natura, ma un aggiugnere ad essa. Ciò porterebbe forse alla creazione ed al ristabilimento di una di quelle divisioni sociali contro le quali si è tanto gridato, e se non a quelle, infallantemente ad altre forse peggiori. Va bene che il governo costituzionale debba dare ad ogni associazione la sua rappresentanza ; ma i migliori possono aggrupparsi e scegliere i loro rappresentanti per la Camera bassa. Che se essi, siccome in minoranza, si teme sieno soverchiati dal numero, si pensi come si rispose al Peel che voleva si lasciasse il voto pubblico per dar all'aristocrazia una necessaria influenza, che nelle loro mani non sta semplicemente un voto individuale ; che essi per la loro saggezza, per le loro aderenze, per i loro dipendenti hanno grandissimi mezzi di influenza e quindi non si può negare abbiano quella rappresentanza che si meritano.

30. Ma si può obbiettare : Intendiamo benissimo tutte le ragioni, sopra accennate, comprendiamo tutti i difetti che si vogliono riparare ; non vediamo però la necessità di creare una seconda camera a quest'uopo.

È vero, a tutti gli inconvenienti sopra notati fu trovato un rimedio diverso da una seconda Camera, ma quei rimedi sono poco atti.

31. Al bisogno di conservare le tradizioni si pensò di provvedere con una rinnovazione parziale della Camera popolare. Si potrebbe, ad esempio, far durare i deputati in carica per 8, 9, 12 anni, e farne rinnovare una parte ogni 2 o 3 anni. E non si potrebbe asserire che, poste le cose in questi termini, e nella supposizione che una Camera potesse in questa maniera esistere, manchi ogni fondamento di ra-

gione. Ma è forza riconoscere come quella ipotesi sia poco attendibile per altri motivi. Come provvedere pel caso in cui le elezioni che si fanno in un anno siano tutte d'un colore decisamente avverso al partito che ha la maggioranza nella Camera, e che pur tuttavia quel partito continui sempre ad avere la maggioranza come prima? Dovrà continuare a governare un Ministero che ha nel Parlamento la maggioranza ma non la ha nel paese? Non ignoro esservi contrade in cui la Camera bassa è soggetta a parziali rinnovazioni e che nella fattispecie si provvederebbe benissimo con uno scioglimento della Camera e con un appello al paese. Ma allora chi conserverà le tradizioni? Oltredichè un mandato così lungo come quello di 8, 9 o 12 anni si può benissimo concepire ed attuare per una Camera alta, non per una Camera bassa. Che anzi alcuni criticano quella data ai nostri deputati, che è la metà o circa dell'anzidetta.

32. Alla necessità del secondo esame si potrebbe far fronte per mezzo di appositi regolamenti che ben dirigessero la discussione, tutelassero i diritti delle minoranze e rendessero impossibili i voti dati per sorpresa. In questo ordine d'idee il sistema delle tre letture potrebbe tornare grandemente acconcio. E con tali mezzi si porterebbe anche un freno all'ultrapotenza della democrazia in una Camera popolare. Difatti esso è adottato in Grecia in cui vige il sistema della Camera unica.

Anzitutto giova avvertire che per quanto questi mezzi fossero ben perfezionati, non si arriverebbe mai a far sì che il secondo esame non sia fatto da quella istessa Camera che ha fatto il primo. Poi i regolamenti se li fa la Camera, e cioè il partito che ha la maggioranza, e non gli si fa gran torto se si suppone che qualche spiraglio ad un po' d'arbitrio lo lasci sempre aperto. Inoltre i regolamenti la Camera può, quando creda, rifarli anche da capo a fondo, e così distruggere lo scopo per il quale erano stati formati.

E poi non fa d'uopo distruggere proprio tutto intiero il

regolamento. Più spesso quando le comoda (il che, è naturale, si deve intendere quando torna comodo al partito che nella Camera ha la maggioranza) scancellerà quelle clausole che le impediscono di commettere arbitrii. Così nel 1791 l'assemblea legislativa francese toglieva dalla presidenza un membro della minoranza, mentre quel posto alla minoranza, secondo un esplicito articolo del regolamento, spettava (1).

Ed anche qui la Camera qualche volta non procede di mala fede. Molte fiate non osserverà il regolamento perchè proprio crederà ciò sia meglio per la pubblica cosa. Così secondo il regolamento dell'assemblea francese che dal 1871 sedette fino al 1875, era necessario per l'approvazione delle leggi il sistema delle tre letture. Discutendosi la costituzione del 1875 e trattandosi appunto del come formare il Senato, e fattasi la proposta di subito discutere e decidere senza la seconda e la terza lettura, la proposta fu accettata. Meno male che tantosto non si accettò l'altra proposta di nominare subito seduta stante i senatori che si proponeva dovessero essere dall'assemblea eletti.

E sì che non si trattava di cosa di poca importanza. Niente meno che della costituzione della Francia. Nè si dica non potersi ancora affermare cattiva quella misura perchè non produsse cattivi effetti. Perocchè anzi, il potere dall'infrazione del regolamento della Camera derivare cose buone, è un motivo che spinge più facilmente a quello violare.

Pertanto i vincoli e freni che la Camera imponga a sè stessa a poco o nulla valgono. Ed a ragione scriveva il Constans: « Tutti i freni che un'assemblea unica impone a se stessa, le precauzioni contro l'urgenza, la necessità di due terzi dei voti o dell'unanimità, tutti i freni, io dico, sono illusorii. Una Camera unica mette in presenza una maggioranza ed una minoranza, con questa circostanza di più contro la minoranza che il regolamento che essa invoca

(1) Carné, loc. cit.

è l'opera della maggioranza, che ha sempre il sentimento di poter disfare ciò che ha fatto » (1).

33. Non si potrebbe neanco sostenere che quei freni anzichè lasciare se li ponga la Camera, o in altri termini lasciare che essa stessa si faccia i proprii regolamenti, tornar meglio imporglieli nei sommi capi nella costituzione stessa in forma di legge fondamentale. Perocchè una Camera sola e rappresentante la sovranità popolare, troppo presto li abbandonerebbe dicendogli vincoli posti alla libera espressione della volontà popolare, e quelli distruggerebbe. Perocchè diceva bene Boisy d'Anglas ai membri della Convenzione in un suo rapporto: « Come mai un'assemblea unica rispetterà le barriere di cui la cingerete? Essa si atterrà alle vostre forme sino a quando non le piacerà distruggerle. Ogni opposizione la muoverà a sdegno e qualunque freno voi poniate ai suoi membri lo dirà un'offesa alla stessa libertà. La tirannide non vi incontrerebbe difficoltà che da principio; che anzi servirebbe di piedestallo, di sanzione al dispotismo appena o l'audacia di qualche fazioso, od un movimento popolare, od il falso indirizzo dell'opinione pubblica ve la spingesse ».

34. Altri ha pensato che si potrebbe impedire la tirannide possibile della Camera popolare introducendo uno dei sistemi della rappresentanza delle minoranze, per esempio il sistema del quoziente studiato contemporaneamente da Hare e Andrae, divulgato da Stuart-Mill e praticato già nelle elezioni dì varie assemblee. Prescindendo dalle osservazioni già fatte, e cioè che quando si dice che debbono essere rappresentate tutte le minoranze, tutti gli interessi, la frase vuol essere rettamente intesa, cioè di quelle minoranze ed interessi che hanno ragione d'essere rappresentati e farsi sentire; non si può negare l'utilità che i sistemi della rappresentanza delle minoranze apportano per frenare in qualche

(1) Constant, *Cours de politique constitutionnelle*, I, 36, in nota.

modo l'ultrapotenza della democrazia. Nella Camera bassa essendovi una minoranza forte impone alla maggioranza l'obbligo, fino ad un certo punto, di sentire le sue ragioni e discutere i suoi voti.

Ma, fra parentesi, anche per questo rispetto subito risalta evidentemente l'utilità di una Camera alta, perchè la minoranza, sapendo che le sue ragioni saranno sostenute in altra assemblea, pari in dignità a quella in cui essa siede, che in quella assemblea forse avranno la prevalenza, si sentirà molto più forte nel dire le sue ragioni, illuminerà l'opinione pubblica e le farà per avventura comprendere che dalla sua parte sta veramente il diritto.

Tornando a bomba, non si può qui negare l'utilità apportata dal sistema della rappresentanza delle minoranze, ma quella non arriva ancora al punto da dispensarci di una Camera alta. Anzitutto, opportunamente osserva il Bagehot, supponendo il quoziente sia di mille, siccome è impossibile trovare in una data località (giacchè non sarebbe nelle circostanze attuali dell'Italia conveniente applicare il sistema del quoziente, come l'insegnava lo Stuart-Mill e così facendo del regno un collegio solo) mille persone che proprio la pensino nel modo istesso, ne verrà che si uniranno insieme mille persone che pur non pensandola egualmente e non amando lo stesso candidato, tuttavia per non lasciare trionfare qualche altro partito ad esse avverso, e per venire ad un accordo si sceglieranno a candidato una persona poco nota, scarteranno persone molto più stimabili. Questo non è certo il procedimento per trovare una forte opposizione al partito che ha la maggioranza nella Camera bassa.

Inoltre, anche ammesso la opposizione rimanga formata di persone capacissime e riesca anche numerosa, per quanto per queste doti si imponga alla maggioranza, non è ancor dimostrato che questa, di fronte a forte opposizione, non spalleggiata da una seconda Camera, non possa distruggere le cautele stabilite a favore della minoranza. Ad ogni modo la

maggioranza ha già il suo partito preso e da quello non si vorrà smuovere tanto facilmente. E la grandissima parte delle volte di fatto non si smuoverà.

Ciò che si è detto del sistema del quoziente quale surrogato di una seconda Camera, si può benissimo applicare agli altri sistemi della rappresentanza delle minoranze, e così al voto limitato, al cumulativo, od altri.

35. Per avventura forse taluno potrà pensare che la democrazia trovi un freno sufficiente nella persona del monarca custode delle libere istituzioni. Sarebbe manifestamente una speranza troppo ingenua. Come volete che s'opponga una semplice persona ad un'intiera assemblea, ad un assemblea emanata dalla volontà popolare? L'esperienza lo ha provato coll'infelice sorte toccata a Luigi XVI.

Senza osservare il come è oggi formato il potere esecutivo, oggi si segue la teoria illustrata dal Bagehot, teoria che in massima si può accettare (1), e che insegna il Ministero non altro essere che un comitato esecutivo del partito che ha la maggioranza nella Camera bassa. Ora tale essendo il potere esecutivo, che sorta di freno può incontrare la Camera elettiva?

36. Il Littré (2) ha pensato che i bisogni, cui un Senato è chiamato a provvedere, sarebbero benissimo soddisfatti da ciò che anche una Camera sola si forma coll'andar del tempo dei precedenti, i quali faranno sì da non lasciarla troppo trascendere; « elle portera des lois et prendra des mesures selon les besoins et les éventualités ; ces lois et ces mesures formeront, avec le temps, des précédents et la meilleure constitution, celle qui n'emporte pas les bouleversements ». Ciò in altre parole è far ricorso alle tradizioni. Or noi abbiamo dimostrato che una Camera sola non è capace a conservarle, e se vi si volesse provvedere col rinnovamento

(1) Ugo, *La divisione dei poteri nel governo costituzionale.*
(2) *De l'établissement de la troisième république*, p. 146-47.

parziale della Camera bassa, abbiamo pur veduto che s'andrebbe incontro a gravi inconvenienti. Bisogna ancora osservare che nessuno potrebbe impedire alla Camera di soppiantare le tradizioni, e ciò essa farebbe alla prima occasione, nel modo stesso che noi abbiamo detto riguardo ai regolamenti.

37. L'Accollas (1) vorrebbe supplire all'uopo col sancire che le leggi più importanti non dovessero divenir tali se non approvate dall'assemblea di quel gruppo a cui le leggi si riferiscono, e in quanto alle altre meno importanti che un numero determinato di cittadini appartenenti a quel gruppo potesse richiedere che fossero dall'assemblea del gruppo approvate.

A parte la questione se vi siano veramente leggi le quali interessino solo un determinato gruppo di cittadini, o se invece ogni legge non si riferisca in una maniera qualsiasi a tutti i cittadini dello Stato, si deve considerare che noi, per ragioni logiche e politiche, abbiamo talvolta fatto uso dei plebisciti, però si trattava di circostanze eccezionali, che la democrazia diretta governa in alcuni cantoni svizzeri, Uri, Appenzel...., che in altri vi si introdusse il così detto *ad referendum;* ma che questi paesi non sono certo i meglio governati e i più civili e felici, e ad ogni modo sono paesi di piccolo territorio come gli antichi Stati della Grecia che la democrazia diretta durò poco in Francia, che è un sistema il quale non si può accogliere perchè impedisce la discussione, prima base dei governi liberi.

38. Il Rosmini propone di istituire tribunali politici i quali debbano difendere i cittadini « contro qualunque ingiustizia, anche commessa in nome del potere, in nome della legge; quei tribunali eserciterebbero una specie di vigilanza e di censura sullo stesso potere legislativo. Se le

---

(1) *Du faux principe de la séparation des pouvoirs* nella *Science politique,* II, p. 12-13.

leggi emanate da questo recassero offesa ai diritti guarentiti dalla costituzione, il tribunale politico può dichiararlo se la parte offesa a lui si richiami, e porre un veto alla legge ingiusta » (1).

Questo concetto adombra l'istituzione della Suprema Corte di giustizia negli Stati Uniti. Ma colà quel tribunale può esistere per la maniera speciale di governo con cui è retta quella Confederazione. Presso di noi un tribunale di simil genere non si comprende veramente qual posto occuperebbe fra i varii poteri dello Stato. Essa d'altronde sarebbe una istituzione strapotente perchè a tutti superiore, e d'altra parte se essa, ove fosse introdotta, potrebbe impedire i mutamenti cattivi alla costituzione, sarebbe d'ostacolo anche per i buoni. Senza osservare eziandio, come più tardi dimostreremo, che la migliore maniera di mutare la costituzione è quella appunto fatta per opera del potere legislativo.

39. L'Ellero è in massima d'opinione non esser necessario creare un corpo perchè si opponga alle possibili esorbitanze del « *maggior Consiglio* », perocchè, egli dice, che questo non esorbiterà mai. Ad ogni modo, egli continua, se vi avesse qualcuno che credesse queste esorbitanze ancora possibili si potrà creare una specie d'eforato o d'avogadorìa.

Noi crediamo che se si creasse una specie d'eforato, siccome dovrebbe esser composto di poche persone, facilmente si erigerebbe a tiranno come accadde a Sparta. « Gli Efori, scrive Erskine May, originariamente disposti a proteggere il popolo ed a frenare i re, a poco a poco usurparono una arbitraria ed irresponsabile autorità nello Stato. Essi ridussero il regio potere ad un'ombra, ed erano essi stessi supremi in pace ed in guerra. Essi designavano e dimettevano i magistrati, essi imprigionavano i cittadini a loro piacere, essi potevano porre le mani sopra il re stesso, essi giudicavano

(1) *Le costituzioni secondo la giustizia scritta*, cap. 3 e 10. Vedi anche Augias, *Del potere civile*, p. 575.

cause senza il freno di scritte leggi, essi radunavano l'esarcato e dirigevano i suoi membri, e due o tre membri attendevano a controllare i re sul campo ».

E quando questa specie d'efori non arrivassero a farsi tiranni, essi non avrebbero autorità bastante per opporsi al maggior Consiglio perchè in pochi, e perchè anche per questo non potrebbero dar luogo a quell'ampia discussione, la quale spesse fiate farà persuaso lo stesso maggior Consiglio e la nazione, non mancare il Senato di ragione nella sua opposizione.

Gli avvogadori, anch'essi molto ristretti in numero, erano una specie di Pubblico Ministero (1); ed eziandio per questo dubitiamo molto della loro efficacia nell'opposizione all'alta Camera. Gioverebbe portare le deliberazioni del consesso legislativo davanti l'autorità giudiziaria. E non sappiamo se ciò sia ammessibile dopo l'osservazione fatta alla proposta del Rosmini.

---

(1) SCLOPIS, *Dell'autorità giudiziaria*, pag. 154-5. Ecco come si esprime: « Parlo della Avogarìa del Comune, la cui prima creazione si fa da alcuni risalire sino al secolo IX, ma che colla scorta di scrittori che presero ad esaminare col sussidio della critica questo punto, diremo soltanto anteriore alla riforma del Consiglio maggiore, accaduta nel 1296. I tre ufficiali componenti l'*avogarìa* erano da principio rivestiti dell'autorità di agire e decidere nelle controversie tra il fisco ed i privati: il loro capitolato (oggi direbbesi regolamento) contiene il giuramento di procurare il profitto e l'onore di Venezia, di procurare e ricevere tutti i beni, cioè l'erario e le rendite dello Stato detenute da alcuno, con diritto di chiamare il detentore davanti ai magistrati e di astringere i debitori al pagamento. L'ufficio loro si andò via via allargando e si spiegò in genere di fare osservare la legge universalmente; furono gli avvocati della Repubblica, portavano le cause ai tribunali competenti, e facevano nei processi l'ufficio di accusatori dei rei (cita in nota il *Saggio sull'istoria civile, politica, ecclesiastica della repubblica di Venezia*, dell'abate CRISTOFORO TENTORI, tomo II, p. 371). In grandissimo concetto era tenuto per tutta Italia cotesto magistrato degli avogadori, il quale, provveduto di ampia autorità, l'impiegava a sostenere le leggi ed operava come tutela e autorità censoria ».

40. Ammessi pertanto i difetti ed i pericoli che dall'esistenza di una Camera sola derivano, riconosciuto che i mezzi proposti per questi ovviare ed impedire non sono sufficienti, è giocoforza non opporsi all'introduzione o mantenimento di una Camera alta. Essa provvederà alla conservazione delle tradizioni parlamentari e di governo, farà ancora serio esame dei progetti di legge dalla Camera bassa votati; essa porrà un freno alla natura invadente della democrazia, ed accoglierà nel suo seno quegli ottimi che perchè dimenticati dal suffragio popolare, o per altra ragione, non possono nell'altra Camera sedere, ma che sono tuttavia degni di essere arbitri dei destini di una nazione, e dei quali il paese piangerebbe tardi ma inutilmente la mancanza.

41. Intanto, se guardiamo a ciò che ci insegna la storia e l'esperienza noi vedremo che presso tutti i popoli retti a forme libere, sì antichi che moderni, sempre esistettero due o più Camere, non mai una sola, o in rarissimi casi e per speciali considerazioni.

Presso gli antichi abbiamo Creta, Sparta, Atene, Cartagine, Roma che tutte ebbero due o più assemblee deliberanti. Così nel Medio-Evo (1). Nell'epoca moderna l'Inghilterra ebbe ed ha la Camera alta e la Camera dei Comuni. Nei singoli Stati di Germania e nell'Austria avvi la Camera dei deputati e quella dei signori; nella penisola iberica, in Francia, Belgio ed Italia quella dei Pari e più tardi dei Senatori e quella

(1) « In tutti i comuni la sovranità risiedeva nel popolo, il quale la esercitava da sè nei negozi di grave momento e nelle straordinarie occasioni, delegandola nell'ordinaria amministrazione delle pubbliche faccende ai suoi rappresentanti. Costoro erano ordinati a consiglio, i quali per lo più erano due, uno maggiore l'altro minore, che stavano più dappresso al capo dello Stato e lo coadiuvavano nel condurre il potere esecutivo » EMILIANO GIUDICI, *I Comuni*, I, p. 438. Vedi anche ELLERO, *La tirannide borghese*, p. 81. In Firenze la stessa corporazione della celebre arte di Calimala aveva i suoi due consigli, uno generale e l'altro speciale (ibid. III, p. 184-5).

dei Deputati. Così nella Confederazione americana e nei singoli Stati dell'Unione, nonchè nelle repubbliche ispano-americane, poichè esse la loro costituzione su quella degli Stati Uniti modellarono (1).

E giova anche avvertire che simile sistema l'Inghilterra fa prevalere nei paesi asiatici ed africani a sè soggetti e che si vogliono dare libere istituzioni (2).

42. Eccezioni veramente ce ne sono. Perocchè la Serbia, l'Egitto, la Grecia hanno una sola assemblea; ma niuno certo vorrà tali contrade porre a modello di libertà. Hanno una Camera sola eziandio i Cantoni Svizzeri, es.: il Cantone di Soletta (costituzione 12 dicembre 1875), e il Cantone di Valais (costituzione 26 novembre 1875)... (3); alcuni Stati dell'Impero di Germania, es.: lo Stato di Brunswick, quelli di Sassonia Meining, di Sassonia Weimar, Mecklemburgh, Oldenburg-Eisenach e altri principati secondarii; bisogna però avvertire, e ciò concorre sempre a dimostrare la necessità di una seconda Camera, che pur ivi stabilendosi una Camera sola, ed il motivo è evidentemente determinato dalla piccolezza dei territorii, si mirò ad ottenere, ciò non ostante, in qualche maniera i risultati che da una seconda Camera derivano. E così si diede nell'assemblea

(1) Chevalier, *La constitution anglaise*, p. 11.

(2) Disse il Lieber: « Il sistema bicamerale accompagna la razza inglese come la legge comune » *On civil liberty...*, p. 194.

(3) Il Dubs dice: « Nei Cantoni non democratici (cioè in quelli in cui il governo non è a democrazia pura, ma è rappresentativo) la nomina del governo fu data al Consiglio... Per mezzo di essa i nostri Grandi Consigli hanno raggiunta una onnipotenza come ad ogni modo non l'ha nessun principe costituzionale d'Europa: *essi dominano la legislazione, il governo e la giustizia e dispongono colla più sovrana facoltà di tutte le forze dello Stato per fini affatto arbitrarii* ».

Ecco la dipintura dei governi dei singoli Cantoni Svizzeri che ci fa uno svizzero. Si vorrà credere che proprio questi mali derivano dalla nomina del potere esecutivo, e non dal non avere il Grande Consiglio un freno in una seconda Camera? Non lo crediamo.

unica un posto distinto ed a sè a quegli elementi che negli altri Stati germanici sono presi per base per la formazione di una seconda Camera, alludiamo agli elementi aristocratici. Così nei due ducati di Mecklemburg la dieta unica si compone di due ordini, quello dei cavalieri (tutti i proprietari di ordini equestri o di dominii signorili stabiliti nei due ducati) e la rappresentanza delle città. Così in Sassonia Altenburg, dove la Camera unica è composta di 25 deputati, 8 eletti dalla nobiltà, gli altri dalle città e campagne. Ha anche una sola Camera il Lussemburg, che per i trattati e la costituzione del 1868 è retto dal Re di Olanda, il quale porta il titolo di Re-Granduca ; e delega di solito, per la funzione di Granduca in quel piccolo Stato uno della sua famiglia ; ma si capisce facilmente, per le circostanze speciali in cui versa questo piccolo Stato, come non sia necessario un Senato.

Honduras in America e qualche provincia del Canadà e dell'Australia (1) seguono pure il sistema dell'unicità ; ma non è provato se ne trovino bene. Anzi per quanto riguarda Honduras scrive il Ferrari (2) : « Siamo certi di trovare tutti i sobbugli della democrazia a Honduras, a Salvador, al Nicaragua, provincie in dissoluzione, che per resistere si mettono sotto la protezione dell'Inghilterra, della Francia e della Sardegna ».

43. Alcuni altri Stati vollero tentare il sistema dell'unicità, quali la Pensilvania, la Georgia, il Vermont, cosa che parve buona allo stesso Franklin. Ma presto ne videro i cattivi difetti e cambiarono sistema, come recentemente lo cambiarono il Messico nel 1875 e la Bolivia nel 1877, senza quasi alcun contrasto.

In Europa noi sappiamo che avevano una Camera sola

---

(1) Bard. et Robiquet, loc. cit., p. 39.
(2) *Teoria dei periodi politici*, p. 283-284.

l'Inghilterra all'epoca della Ribellione, la Francia nella fine nel secolo scorso, nel 1848 e anni successivi, nel 1871-75. La Spagna in varie epoche. Ma è pur conosciuto ciò che dovettero patire l'Inghilterra e la Francia, quella alla metà del secolo XVII e questa alla fine del XVIII. Esse non furono certamente in allora libere; e se non erano soggette alla tirannia d'un despota, avevano tuttavia degli oppressori peggiori. L'una poi finì nella dittatura del Cromwell, e l'altra in quella del primo Napoleone.

Passato breve tempo però, sì questa che quella al sistema delle due Camere si appigliarono, l'Inghilterra per non più lasciarlo. La Francia non seppe trar profitto dalle lezioni patite. Essa che fu divulgatrice e maestra delle libere istituzioni agli altri popoli, pare anche voglia addimostrare col suo esempio a quale tristi conseguenze possa condurre la esagerazione delle libere istituzioni.

Però nel 1849 e anni successivi non potè impedire il ritorno della stirpe Napoleonica. Fu meno sfortunata nel 1871-1875.

Gli Stati Uniti che nella prima costituzione del 1776 crearono una Camera sola, dovettero presto venir ad una seconda costituzione, 1787, e dar norme per la formazione di due Camere, onde salvarsi da imminenti pericoli.

44. Inoltre, ed è questa una osservazione fatta pur dal Rossi (1), nei tempi moderni (e del resto nei tempi an-

---

(1) Prima di lui era già avvertito nel seno della Costituente francese nel luglio 1789 dall'arcivescovo di Bordeaux, relatore di un progetto di costituzione, il quale diceva: « Veramente nel momento di una rigenerazione si dovette preferir l'esistenza di una sola Camera, che bisognava premunirsi contro gli ostacoli di ogni maniera da cui eravamo circondati, ma due Camere saranno indispensabili per la conservazione e la stabilità della costituzione che voi avrete determinato ». Buchez et Roux, *Histoire parlementaire*, II, p. 169. Fu anche il motivo che nel 1848 spinse il Lamartine ed il relatore Dupin a so-

tichi non vi è esempio di una Camera unica) si ricorse in genere, e meno pochi casi, al sistema di una Camera sola quando si volle fare una rivoluzione. Ma questa terminata, si ritornò di bel nuovo alla duplicità dei consessi legislativi. Così l'Inghilterra e la Francia in varie epoche (1795, 1852, 1875), il Belgio nel 1831, la Spagna nel 1869.

45. Noi parlando delle ragioni che determinano l'esistenza di una seconda Camera, ci siamo limitati ad accennare quelle generali che si possono riferire ad ogni singolo paese retto a forma libera, ed in ispecie all'Italia.

Bisogna però avvertire che per certi determinati paesi esistono ragioni speciali e proprie ad ogni singolo di essi. Così in Inghilterra fu e, si può dire, è ancor ora necessaria una seconda Camera per dare condegna rappresentanza alla nobiltà.

Negli Stati Uniti americani e nella Svizzera, per garantire, come avremo occasione di spiegare in seguito, l'indipendenza di ogni singolo Stato dell'Unione.

E così anche nella Germania.

46. Ma se sono necessarie due Camere, certo non se ne deve richiedere di più. Nel Medio-Evo esistevano più ordini di persone, benchè non si potessero seriamente assimilare a vere Camere, che deliberavano sui pubblici affari, l'ordine del clero, della nobiltà, delle libere città. Anche ai tempi nostri, e recentissimamente, si ha l'esempio di paesi che avevano più di due Camere. La Svezia, ad es.,

---

stenere la Camera unica: v. *Moniteur*, settembre 1848; e fu la ragione preponderante per cui la si votò. « Bisogna riconoscerlo, avverte il Laferière (*Droit administr.*, I, p. 214), è alla luce triste delle giornate di giugno, proiettanti ancora dei timori tesi sulla situazione del paese, che l'unità dell'assemblea legislativa fu adottata dalla costituzione del 1848. La teoria e l'esperienza si sottomisero alla necessità apparente del presente. I diritti per l'avvenire erano riserbati colla facoltà della revisione ».

fino al 1865 ne contava quattro, delle quali una era per i contadini. Ma ora le ha dimesse (1).

Il voler istituire tre o più Camere, e istituirle veramente, cioè dar loro veri poteri, è portar negli affari dello Stato una grandissima confusione, uno sconcerto gravissimo per gli attriti continui fra le tre o più assemblee. Senza osservare che molte volte la più parte delle cose finirebbe col non aver decisione alcuna.

Si potrebbe richiedere l'assenso di due sole, ma allora sarebbe distruggere la terza.

47. Riassumendo e riesaminando i varii argomenti addotti a favore del sistema delle due Camere, ci pare che il preponderante sia quello della necessità di porre un freno all'ultra potenza della moltitudine ed alla facile tirannia che ne può derivare.

Infatti, colla rinnovazione in certo qual modo si può soddisfare la necessità della conservazione delle tradizioni, coi regolamenti bene fatti si potrebbe provvedere al secondo e serio esame, con la rappresentanza della minoranza per qualche modo al bisogno che tutte le intelligenze del paese, e tanto più quanto esse sono le migliori, concorrano al governo della nazione.

Ma freno sufficiente non si pone allo spirito democratico coi regolamenti parlamentari, nè coi sistemi della rappresentanza delle minoranze.

È perciò necessaria l'esistenza di una Camera alta.

48. Che se così è, appare manifesto quale deve essere l'indole ed il mandato del Senato. Esso deve aver di mira l'altra Camera, sorvegliarla perchè non pieghi a sinistri propositi. E quando scorga che la strada per cui essa si avvia non è la dritta, opporvisi risolutamente. Ma fino a tanto

(1) Il Sig. Douhot in Francia all'epoca della discussione della costituzione del 1875 ne propose tre. Seduta 11 febbraio. *Journal officiel*, p. 1147.

che così non adopri la Camera bassa, esso non ha diritto di incagliarla.

Questa pertanto avrà il primo posto nella trattazione degli affari dello Stato ed il Senato non verrà che in seconda linea.

E ciò è consono a ragione. I governi inspirati a libertà e però quelli rappresentativi, chiamano il popolo alla trattazione delle cose che lo riguardano. Quando ciò fanno o non lo credono atto all'uopo, e non ve lo chiamino, ma se ve lo invitano, esso di fatto debbe governare e non lasciare che altri assuma e detenga l'ufficio che ad esso specialmente appartiene.

Diceva bene il Broglio: « Certo la Camera elettiva non è, come molti a torto credono, la sola rappresentanza, ci è il Re, ci è il Senato; ognuno a suo modo rappresenta. Gli è vero altresì che la più diretta, la più immediata tra le rappresentanze si trova nella Camera. È dunque giusto, è dunque conveniente che in esse debba trovarsi in fin dei conti le forze attiva e predominante » (1).

E non varrebbe il dire che si faccia il Senato elettivo, e che ad esso così formato, e non alla Camera bassa si dia la parte principale dell'opera legislativa. Perchè, quando il Senato si fa elettivo, lo è sempre in maniera ristretta, ed i deputati scelti alla Camera bassa sono sempre scelti con più grande libertà dal popolo.

49. Ad alcuni (2) non piacciono queste teorie e non si accorgono che nei tempi moderni, volenti o non volenti, è gioco forza sottoscrivere il principio della sovranità popolare rettamente intesa.

E non si avvedono nemmanco che col voler innalzare il Senato al di sopra della Camera bassa sono ben lontani dal

---

(1) *Delle forme parlam.*, p. 121-2. V. anche Bagehot, *Const.*, p. 150-1.
(2) Broglie, *Vue sur le gouvernement de la France*, p. 281.

poter raggiungere il loro scopo, quale è quello di opporsi al soverchio invadere dello spirito democratico.

Se vi è maniera di combatterlo non è certo quella di opporsi alle sue giuste esigenze. Lo si soddisfaccia nelle eque domande, e si muova risoluta opposizione quando varchi i debiti confini. Altrimenti operando si darà luogo a continui conflitti.

Perciò, in questa parte, aveva ragione il Pierantoni quando nella 2ª tornata del 28 gennaio 1879 sosteneva essere errore l'affermare che il Senato abbia poteri eguali all'altra Camera. « Se questa eguaglianza esistesse, così egli esclama, sarebbe impossibile il reggime rappresentativo » (1).

Si obbietta non esser molto lontano il tempo in cui il Senato occupava veramente il primo posto nello Stato e dirigeva esso la pubblica cosa. Ciò, non ha guari, succedeva si dice, in Inghilterra, in Svizzera, Olanda, Francia. Lo ammettiamo pure. Ma ciò proveniva dal principio ancor vivo che l'elemento aristocratico come una volta era non solo il vero ed unico padrone del suolo, ma anche del governo del paese, ora almeno questo dovesse conservare. Al popolo poco si lasciava. E questo era un principio falso. Una volta poi, ed anche recentemente, le vere classi intelligenti erano le aristocratiche. Oggi non è più totalmente così; e mentre l'aristocrazia va gradatamente scomparendo, al punto che ora decisamente si può affermare non esistere più quale corpo in Italia, si eleva l'elemento popolare, e, fatto più capace, domanda a ragione una parte che gli spetta nel governo della pubblica cosa.

50. Ed il còmpito che assegnano al Senato è nobilissimo e pieno di dignità. La sua parte è di vero la parte dell'uomo saggio.

Esso osserva l'incomposto agitarsi dei partiti nella Camera bassa, le lotte impegnate nelle discussioni. Esamina diligen-

(1) *Atti Cam. Dep.*, p. 8136, col. II.

temente le deliberazioni prese. E quando le crede meno utili, oppone un suo deciso divieto. Ciò intanto non impedisce di rivedere la legislazione, di coordinare le varie leggi, di apportarvi il frutto dei suoi studi e di utilizzare la lunga esperienza dei suoi membri negli affari di Stato.

51. Che se la parte principale nella pubblica cosa debba spettare alla Camera bassa, non per questo il Senato in diritto dovrà avere minori poteri. Questi dovranno, e per l'una e per l'altra Camera, essere eguali ; perocchè, se il Senato meno ne avesse, in quella secondaria posizione legale ne scapiterebbe la sua dignità.

Ed è ovvio che la sua principale missione, che abbiamo dimostrato consistere nel porre un freno alla Camera bassa, non potrebbe adempiersi con la mancanza di qualche diritto che si concedesse in più all'altro membro del Parlamento, e per es., l'iniziativa ; benchè in qualche paese ciò si sia praticato.

Un Senato senza iniziativa, diceva il Devaux, « come volete che non sia disprezzato insiememente e dalla nazione e dalla Camera elettiva e dal monarca, e che nei momenti d'urgenza esso non esponga gli interessi dello Stato ai più grandi pericoli ? » (1).

Gli Statuti però riconoscono tutti nella Camera bassa diritti maggiori che non al Senato nelle votazioni delle imposte, come vedremo.

52. Perchè il Senato è essenzialmente chiamato a frenare le possibili esorbitanze della Camera bassa, si comprende come non sia del tutto esatta l'espressione di coloro i quali affermano che il Senato mira alla conservazione, mentre l'altra Camera mira al progresso. Certo che la maggior parte delle volte il freno posto dal Senato consisterà nel resistere alle soverchie velleità dell'altro ramo del Parlamento per

(1) DESTRIVAUX, p. III, *Belgique*.

il progresso; ma alcune fiate avverrà eziandio, e la storia prova, come avverte lo Cherbuliez (1), esser molte volte accaduto, che la Camera alta debba essere essa un ritegno verso la Camera bassa perchè questa per avventura miri ad idee troppo conservatrici e retrograde.

53. Dalla parte che noi facciamo al Senato ne discende ancora altra conseguenza importantissima. E cioè che è cosa, diremo, necessaria che nel suo seno non sieno così delineati i partiti come lo sono nella Camera bassa. I singoli individui che lo compongono possono certo appartenere più ad una che all'altra divisione politica, ma i partiti, come corpo, non debbono sussistere nel Senato. Perocchè altrimenti non potrebbe bene compiere il suo mandato. Epperò non ci piace la maniera con cui si conduce il Senato francese. E quel distinguersi in esso i repubblicani di una specie da quelli di un'altra, e così via. E tanto meno quell'emettere bandi al pubblico, come si fece nel 1877 e nel 1879, in occasione delle elezioni, bandi che manifestano la vera organizzazione delle sètte politiche.

54. *Obbiezioni.* — Cominciamo coll'accennare che non ci occuperemo di una obbiezione speciale che si suol fare all'istituzione del Senato, e che si legge sotto il titolo *Parie* nel Dizionario del Block: « Il principale argomento che gli avversari della parìa pongono innanzi, ivi si dice, è che in una società ove regna l'uguaglianza fra i cittadini, ove le antiche distinzioni di classi sono scancellate, tutti gli interessi legittimi devono essere omogenei. La nazione è una. L'assemblea che la rappresenta dev'essere una altresì ». No, non è questo il principale argomento che si invoca contro il Senato; perchè nella maniera con cui esso è formato oggi nella maggior parte dei paesi, non avrebbe simile argomento ragione di sussistere. Son pochi quelli di questi che lo hanno basato sulla distinzione delle classi sociali.

---

(1) *Théorie des garant. const.*

55. Al contrario, come la gran maggioranza degli scrittori affermano, l'obbiezione più seria e fondamentale che si faccia al Senato è sempre (1) quella di Sieyès (2).

« La legge è la volontà del popolo. Un popolo non può avere nello stesso tempo due volontà differenti sopra uno stesso oggetto, dunque il corpo legislativo che rappresenta il popolo deve essere essenzialmente uno ».

Ma bisogna ben intendere che così sia la sovranità popolare. Il popolo veramente non è che l'interprete della sovranità. Perocchè la vera sovranità risiede nel bene assoluto, nella ragione oggettivamente intesa.

Ora, quando noi abbiamo dimostrato come la ragione persuada che il popolo per se stesso non è capace di governarsi, sarà pure fatto evidente la necessità della duplicità delle Camere, nel mentre intanto resterà anche illeso e munito di tutta la sua forza il principio incontrovertibile della popolare sovranità.

E poi anche intesa questa nel senso di Sieyès, avvertono benissimo Bard e Robiquet:

a) La volontà del popolo si manifesta nei principii ma non negli accessorii e nelle esecuzioni.

b) Essa, arrogi, può esser dubbia, anche perchè è mobile. Nello spazio di 14 mesi il medesimo popolo trovava il mezzo

---

(1) Così quella di Petetin nel 1831, *De la parie* nella *Revue enciclopédique*, LI, p. 30.

E recentemente l'altra di Accollas: « Si vuole l'esistenza, come si dice, d'un potere moderatore e ponderatore, l'esistenza d'un freno, come se in definitiva non appartenesse al corpo sociale stesso, ai mandanti, di governare il suo progresso come egli l'intende ». Loc. cit., p. 12.

Non diversa in sostanza era anche la ragione sulla quale si fondavano quei 14 membri (su 29) del Consiglio del dipartimento della Rhône in Francia, i quali nello scorso settembre facevano voti per l'abolizione di quel Senato.

(2) Il quale però più tardi non si contentò di due Camere e ne volle tre.

di consecrare l'Impero con un plebiscito, di nominare una Camera realista e di fare in quasi tutti i dipartimenti francesi le elezioni repubblicane del 2 luglio 1871.

D'altronde i propugnatori di un'assemblea unica partono da un preconcetto ben ingenuo. Suppongano cioè che i rappresentanti del popolo curino sempre i suoi interessi, e non mai i loro. Ora niente di più falso di ciò: « È un male inerente al Governo repubblicano, dice lo Story parlando dell' America, ma a un grado minore che negli altri, che quelli, i quali sono incaricati di dirigerlo, dimenticano le loro obbligazioni verso i loro elettori e si mostrano infedeli ai loro doveri più importanti ».

« I rappresentanti sono mandatarii, aggiunge il Laboulay (1), i mandatarii sono dipendenti dai loro committenti; ecco ciò che dice l'esperienza ed il buon senso. Se voi incaricate un architetto di costruirvi una casa, e che egli costruisca una casa secondo il suo piacere, e non secondo il vostro, sotto il pretesto che egli è vostro mandatario, voi trovereste la burla un po' forte, tuttavia è quello che hanno fatto tutte le nostre (francesi) assemblee uniche. Esse hanno costrutto la casa per loro stesse e non per il paese ».

56. Secondamente si dice: « Se voi create una seconda Camera, o voterà sempre colla prima, e sarà inutile; o le sarà sistematica avversaria, e sorgeranno conflitti esizialissimi per il paese » (2).

Ciò forse potrebbe avvenire, o almeno ne potrebbe nascere il dubbio, se le due assemblee dovessero aver effettivamente eguali poteri; ciò che non è.

Abbiamo infatti detto che la ragione principale dell'esi-

---

(1) *Storia degli Stati Uniti*, IV.

(2) Era il motivo che distoglieva eziandio la mente eletta del Turgot dalla creazione di un Senato. « Lo stabilire differenti corpi, egli diceva, è una sorgente di divisione ». LABOULAY, *Storia degli Stati Uniti*, IV, p. 300. e LIEBER, *On civil liberty*, p. 195.

stenza di una seconda Camera si era quella di porre un freno alle possibili stravaganze della democrazia.

Da ciò abbiamo evinto che ufficio della seconda Camera si è di agire solo allora che la prima trasmodi; se non venga a questi passi, essa sia semplice spettatrice e presti intanto altri importanti servigii che non possono d'altra parte dar origine a conflitto alcuno.

Se le cose così stanno, si vede come il dilemma degli avversari manchi assolutamente di base.

Il Senato infatti non approverà sempre quello che le venga dall'altra Camera e questa così non potrà spadroneggiare.

E d'altro canto non sarà sistematicamente avversario, perocchè fino a quando la Camera bassa bene si comporti detterà sovrana la legge.

Ed anzi nella maggior parte dei casi avverrà che il Senato compirà a dovere il suo ufficio senza rigettare addirittura le misure dall'altra Camera proposte ed approvate. V'apporterà delle modificazioni che la Camera bassa o perchè le crede giuste, o perchè tali le crede una parte della nazione, o perchè si stimi contenta abbastanza dell'aver ottenuta una parte di ciò che desiderava, accetterà. Ciò è avvenuto molte volte presso di noi. Citerò un esempio dei più salienti. Nel 1855 il Senato introdusse importanti modificazioni alla legge di abolizione delle corporazioni religiose. Ritornata la legge alla Camera Brofferio, che nessuno crederà meno tenero dei diritti della popolare rappresentanza, il Mellana, il Robecchi pensarono esser meglio rassegnarsi al poco che perdere il tutto. « Sorse allora il Ministro Cavour, racconta il Brofferio, il quale non si attentò di difendere la legge, ma umilmente dichiarò confidare nel senno politico dei deputati « i quali sanno distinguere il possibile dal desiderabile », conchiuse dichiarando che il Ministero aveva fatto quanto stava in lui per promuovere la soluzione della grande quistione; e che se essa soluzione non era riu-

scita la migliore possibile, era però tale da accontentare le persone moderate che desiderano il progresso senza che costi sacrifizi troppo gravi » (1).

E è appunto per mezzo di queste leggere modificazioni che da una parte non si impedisce il progresso delle umane idee e la loro attuazione, e dall'altra si rattengono i moti troppo precipitati; nel mentre anche, per trattarsi di semplici modificazioni, non si attirano quelle avversità, e non si dà origine a quei contrasti ed a quei conflitti, che se spinti ad un certo segno non sono che la rovina delle libere istituzioni.

57. Si insiste nelle obbiezioni. Si dice: « Col sistema bicamerale ne viene che una parte minima della nazione può ritardare indefinitamente ed anche impedire per sempre utilissime riforme, eziandio se domandate dall'unanimità del paese ». Risponderemo che, una volta ammessa la rappresentanza è inutile affermare che una proposta è appoggiata o respinta da pochi. Poichè lo stesso si dovrebbe allora dire della Camera dei deputati. Che se si rispondesse che dietro a questa stanno gli elettori, si potrebbe replicare, che anche il Senato può essere elettivo e che d'altra parte, non al numero degli appoggianti o respingenti si deve riguardare, sibbene alle loro ragioni. Una seconda Camera ritarderà una riforma? (2) Ma ciò anzichè un male è un bene. Prima di innovare è necessario pensarvi per bene. La impedirà anche se utilissima? Non lo crediamo. Quando una Camera alta nell'epoca attuale non fa un'opposizione appoggiata su saldi fondamenti, incontra elementi ben di essa maggiori che la costringono a piegare. Avverte il Tocqueville nel suo classico libro, e di più parlando del Senato Americano, oggetto per lui di sincera ammirazione. « Vi ha una forza talmente irresistibile nella espressione legale della volontà di tutto un

(1) *Storia del Parlamento subalpino*, VI, p. 841.
(2) Bentham, *Tattica parlamentare*.

popolo che la maggioranza venendo ad esprimersi per l'organo della Camera dei rappresentanti, il Senato si trova ben debole di fronte ad essa » (1).

Pertanto in pratica le cose accadranno in questa maniera: o il Senato avrà rigettate proposte non consone a ragione ed inopportune, e l'opposizione incontrata, anche se la nuova legge sia stata votata a gran maggioranza nella Camera bassa, farà che si ritornerà ad esaminare bene la cosa tanto nella stampa quanto cogli altri modi, e si finirà per rendere omaggio al Senato, che qualche volta avrà così, si potrà dire, salvato la patria.

Oppure l'opposizione del Senato sarà stata ingiusta e statene sicuri, esso avrà bell'opporsi, lo farà due o tre volte, ma poi finirà col piegare alla volontà del paese indubbiamente manifestata.

58. Detto così delle ragioni che suffragano l'istituzione di una seconda Camera, e dimostrato come non reggano gli obbietti che a simile istituzione si son fatti e si fanno valere, diciamo qualche cosa delle ragioni storiche. Queste non consistono tanto nel gran fatto già da noi accennato, e cioè che tutti i popoli liberi antichi e moderni, europei o altrimenti abbracciarono simile sistema, quanto nell'investigare e chiarire l'origine e lo sviluppo della stessa seconda Camera.

Le sue origini si hanno a rintracciare nell'origine stessa del governo costituzionale. Montesquieu già disse con frase divenuta celebre che il bel sistema ci era portato dalle selve della Germania; il Chatehaubriand, l'Ahrens ed altri corressero opportunamente quell'espressione, ma intanto è un fatto che il regime costituzionale molto ritrasse dai costumi nordici. Quel governo temperato che i Germani avevano nei loro paesi, e descrittoci da Tacito, essi portarono nelle terre di conquista. Sorsero le radunate di primavera

(1) Loc. cit., I, p. 194.

e di autunno, i campi di marzo e di maggio; in altri paesi il *Withenagemoth* e simili. Era la nazione nei suoi diversi elementi che prendeva parte al governo della pubblica cosa. Comparso il feudalismo, risorta a nuovo rigoglio la vita comunale e il sentimento del proprio diritto destatosi nel popolo, si ebbe il reggimento a *ordini*, che presero diversi nomi secondo la diversità dei paesi.

Il popolo concorreva, per quanto era possibile, nel governo, ma aveva da lato l'aristocrazia, vuoi civile od ecclesiastica, che pretendeva una parte a sè nell'amministrazione della pubblica cosa. Irregolare era la convocazione e la maniera di deliberazione dei varii ordini. In generale si può dire che nel Belgio (1) e nel Piemonte (2) gli Stati deliberassero unitamente e così formassero una Camera sola.

Al contrario in Francia, in qualche provincia del Piemonte (3), in Sardegna (4) gli Stati discutevano e votavano anche separatamente.

Raccoltesi le diverse aristocrazie in una Camera sola, ed aggruppatisi i vari elementi popolari (5), cosa che avvenne in Inghilterra verso la metà del secolo XIV, sorse la Camera popolare ed il Senato, che come Camera alta molto più dell'altra concorreva nel governo della nazione, ma che ripeteva sempre, come gli antichi ordini, la sua ragione di esistere non in altro che nella necessità che l'aristocrazia dovesse per se stessa avere una rappresentanza speciale nel Parlamento.

---

(1) Nothomb, sulla discussione fatta nel Belgio nel 1831 per la formazione di una seconda Camera. V. Thonissen, *La constit. belgique*, p. 127.

(2) Sclopis, loc. cit., p. 195-6.

(3) Sclopis, loc. cit., p. 414-5 e altrove.

(4) Esempio il Parlamento generale convocato nel 1421. Manno, *Storia della Sardegna*, III. p. 184 e seg.; Palma, I, p. 182.

(5) Guizot, *Hist. des orig. du gouv. rep.*, II, p.

Questa è la ragione con la quale si giustificava l'esistenza del Senato sino alla fine del secolo scorso (1), con la quale la si giustifica anche oggi nei diversi Stati dell'impero germanico, e nell'Ungheria in cui la nobiltà ha un posto a sè nel Parlamento, con la quale, come abbiamo sopra veduto, segnalati pubblicisti odierni la vorrebbero legittimare anche presentemente. Essi però darebbero al vocabolo *aristocrazia* un significato alquanto diverso. Essi intenderebbero non quella del blasone ma quella del merito, secondo l'espressione greca.

Ed è tanto vero che quella era l'unica ragione per la quale si considerava prima esistere il Senato, che venuta la rivoluzione francese, e tolte le differenze sociali, non si volle più una seconda Camera perchè, secondo il concetto allora prevalente, mancava la ragione che la determinava.

Il fatto però dell'esistenza della seconda Camera concorse a dimostrare l'utilità sua, ed anzi la sua necessità, siccome freno alle possibili esorbitanze della Camera bassa. Cosa che restò vieppiù comprovata allora che si volle della seconda Camera, o Senato, far senza. Laonde vediamo questa esser stata la ragione principale invocata in Francia all'epoca

(1) Per tutti basta citare il Montesquieu, *Esprit des lois*, lib. XI, cap. VI. Havvi un punto in cui afferma: « Vi sono sempre in uno Stato delle persone distinte per la nascita, le ricchezze e gli onori; ma se esse fossero confuse col popolo, e se non avessero che una voce come gli altri, la libertà comune sarebbe la loro schiavitù, ed essi non avrebbero alcun interesse a difenderla, perchè la maggior parte delle risoluzioni sarebbe contro di essi. La parte che essi hanno alla legislazione deve dunque essere proporzionata agli altri vantaggi che essi hanno nello Stato; ciò che si otterrà se essi formano un corpo che abbia diritto di impedire le intraprese del popolo, come il popolo ha diritto di impedire le loro.

« Così il potere legislativo sarà affidato e al corpo dei nobili e al corpo che sarà scelto per rappresentare il popolo, i quali avranno ciascuno le loro assemblee e le loro deliberazioni a parte, e intenti ed interessi separati ».

della costituzione dell'anno III specialmente dal relatore Boissy d'Anglas. Più tardi si introdusse un Senato ereditario, trasformato poscia in vitalizio, ma la ragione principale era sempre la stessa, come appare anche dallo stesso Constans, che pure al primo Napoleone consigliava una Camera di pari ereditaria, e se si adottava quella forma, era semplicemente perchè creduta più idonea allo scopo.

Lo stesso si deve dire per il Senato instituito in quei paesi che dalla Francia imitarono i proprii statuti.

Ed ecco spiegata l'origine e lo sviluppo del Senato. Prima esso era chiamato essenzialmente a rappresentare una classe di cittadini (1). Adesso è principalmente un freno per la Camera popolare (2).

---

(1) È anche l'opinione del Cherbuliez che così si esprime: « La sorgente storica, la prima causa delle divisioni del Corpo legislativo in due Camere è dunque tutt'affatto nell'organizzazione sociale quale il regime rappresentativo è nato in Europa ». *Théories des garanties constit.*, III, p. 34.

(2) Ed ecco infatti ciò che scrive il Thonissen, pur parlando del Senato belga, che per l'alto censo richiesto nei suoi membri, pare si sia voluto informare in parte agli antichi principii: « Il Congresso non ha punto veduto nel Senato un fatto d'organizzazione sociale fondato sulla ineguaglianza delle condizioni, una transazione tra la aristocrazia e la democrazia; non ha punto voluto creare una Camera alta analogamente alla paria inglese. Esso ha semplicemente ammesso il Senato come un fatto d'organizzazione politica, una ruota utile alla marcia prudente e sicura del potere legislativo. Egli l'ha composto d'elementi adatti ad assicurare alla discussione delle leggi più di sennatezza, di calma, di moderazione, di maturità. Pur esigendo per i Senatori un censo d'eligibilità, non ha voluto, propriamente parlando, creare una Camera aristocratica a lato d'una Camera popolare. Esso si è inspirato piuttosto all'esempio degli Stati Uniti che all'esempio dell'Inghilterra ». *La const. belg.*, p. 128-9.

Ed a pag. 176: « Il Congresso ha voluto fare del Senato una terza ruota regolatrice del movimento legislativo, un terzo sostegno per la stabilità delle nostre istituzioni che su due soli appoggi vacillerebbero. Il Senato è destinato a opporre una barriera al progresso male inteso, alle riforme intempestive, alle innovazioni poco pesate che si potesse tentare d'introdurre ».

Diciamo principalmente, perchè pur introducendosi per le esposte ragioni il Senato, si mirò anche, e fino ad un certo punto con ragione, a ritenere qualche cosa d'antico, tanto più che ciò serviva anche benissimo di transazione fra il nuovo sistema che il governo della cosa pubblica affidava al popolo, e l'antico nel quale la cosa pubblica alle alte classi era riservata.

Ciò che è reso manifesto dalla maniera con cui si sono formate le Camere alte. Infatti nell'Olanda, in Francia, in Italia ed altrove, es. nella Spagna, fu introdotto il sistema vitalizio. Il Re certo nella nomina dei Senatori non poteva non tener conto della nobiltà e chiamarvela largamente.

Nel Belgio prima e nell'Olanda poi si richiese un alto censo negli eleggibili, il che evidentemente, come osserva anche

---

Il Bluntschli pare d'opinione contraria. Esso scrive: « La naturale destinazione del Senato è di rappresentare gli elementi aristocratici dello Stato, come quella della Camera del popolo è di rappresentare il demos. Esso è un potere mediano fra il capo dello Stato e la maggioranza popolare, perciò non deriva da questo la sua forza, ma la trova in se stesso e nel distinto carattere su cui si fonda. Esso ha per base sovrammodo la qualità e non la quantità. Il suo fondamento è la distinzione, la quale in sè e per sè è già una forza politica. Perciò appartiene allo stesso solamente l'aristocrazia reale che è nel paese; in senso lato poi anche ogni vera aristocrazia che ivi si trova » (*Drit. publ. univ.*, p. 441-2).

Ma si capisce facilmente che il Bluntschli così scrivesse quando si pensi alla maniera con cui sono in Germania formate le varie Camere dei Signori. D'altronde le sue espressioni sono alquanto vaghe. Vuole il Senato aristocratico per dare una rappresentanza a determinate classi? Egli non lo dice chiaramente, ed a prescindere da altre espressioni, egli afferma che « il Senato ha per base sovrammodo la qualità e non la quantità. Il suo fondamento, egli aggiunge, è la distinzione ». Certo il Senato deve essere composto degli ottimi della nazione, ed infatti le varie costituzioni più o meno mirano a questo scopo; e se il Bluntschli colle frasi anziscritte volesse ritenere tale la natura della seconda Camera, non andrebbe errato il suo giudizio, come quello che non sarebbe basato sulla necessaria rappresentanza di determinate classi sociali. V. n. 29.

il Lavergne (1), era un far ritorno ai Senati aristocratici.

Se però queste forme permisero di tener anche conto della parte avuta antecedentemente dall'aristocrazia nel governo, ciò non significa che esse ora esistano, e si spieghino semplicemente per dare una rappresentanza a certe classi speciali.

59. Così stando le cose, ed instituendosi una seconda Camera principalmente per lo scopo di frenar l'unica assemblea pare che i moderni governi non si debbano dire governi misti, come generalmente sono intesi i governi costituzionali.

E veramente i governi costituzionali più che governi misti si dicono con maggior proprietà governi rappresentativi.

Tuttavia non si deve credere che abbiano perduto affatto la natura di governo misto, perocchè appunto mirando a porre un freno alla Camera bassa, si inspirano a ciò che di più eletto vi ha nel paese, e con questo elemento formano la Camera alta. Quindi se essi non sono aristocratici nel senso antico, lo sono in qualche modo nel vero senso cui l'espressione aristocrazia abbiamo dimostrato doversi intendere.

60. Ciò che ci dà anche la soluzione del seguente problema:

Quale deve essere il numero dei Senatori?

Alcune costituzioni stabiliscono addirittura la metà del numero dei deputati, tale il Belgio, la costituzione dell'anno III, varii statuti americani, altri non fissano la metà, ma un numero sempre d'assai minore dei membri dell'alta Camera, come nella Svizzera, negli Stati Uniti Americani, nelle Confederazioni Americane, che dagli Stati Uniti trassero il modello delle loro costituzioni, la Venezuela e la Confederazione Argentina; come attualmente in

(1) Block, *Dic. voc. Parìe.*

Francia, dove i Senatori sono 300 e i Deputati 675, nella Spagna, nella quale il Senato non può contare più di 360 membri e la Camera dei rappresentanti ne ha uno ogni 50.000 anime.

In alcuni paesi il numero dei membri della Camera alta è illimitato, come in Inghilterra, in Prussia, in Austria, in Ungheria, in Italia; ma vi sono sempre molto meno Senatori che Deputati. Solo in Francia, quando si introdusse la parìa ereditaria, vi fu un'epoca in cui la Camera dei Pari aveva più membri che l'altra, ed il marchese di Montesquieu diceva, nel 1819, quando si volevano nominare molti Pari, non fargliene bisogno 100 o meno, ma addirittura (1) 100 mila.

Quale è la ragione di questo minor numero? Anzitutto prescindiamo da quegli Stati retti a confederazione, dove il numero minore è anche determinato da motivi speciali. In quanto agli altri, la ragione è questa, che il Senato per essere ben formato, come abbiamo veduto, bisogna che consti dei migliori della nazione; ora i migliori sono sempre pochissimi ed è difficilissimo sceglierli (2). E posto anche molti se ne trovassero, il che non può essere, essi radunati in assemblea, non mancherebbero di essere disturbati dai vizi delle assemblee troppo numerose, ove domina la confusione, e non si può procedere con calma, ed assennatezza, doti

(1) Duvergier de Hauranne, *Hist. du gouv. parlem. en France.*

(2) Lo avvertiva già il La-Farina che ai 12 febbraio 1860, in occasione delle elezioni generali, scriveva: « Trovare 400 persone di altissima intelligenza non è agevole, ma possonsi e debbonsi trovare 400 uomini dotati di buon senso e provati amici dell'indipendenza, della unificazione e della libertà d'Italia. Non sono l'ingegno, la dottrina e la fama le prime qualità di un deputato, ma l'amor della patria, il desiderio del pubblico bene, il senso pratico per conseguirlo » (*Scritti politici* raccolti da Ausonio Franchi, II, p. 266). Se le persone d'alto ingegno non è necessario risiedano nella Camera bassa, almeno si reclutino nell'alta.

speciale di una Camera alta. E poi ne nascerebbe per avventura altro inconveniente che un Senato molto numeroso si imporrebbe forse di soverchio e contrasterebbe troppo l'azione della Camera bassa.

TITOLO II.

Delle varie forme di Senati.

CAPO I.

Senato ereditario (1).

61. Primo tra i Senati ereditari si deve annoverare la Camera dei lords. Trattandosi di una istituzione così importante non sarà fuor d'opera l'accennarne, per quanto brevemente, la storia. Le primissime sue origini si devono rintracciare nell'antico Withenagemoth, di cui è nota la gran parte che prendeva nel governo della cosa pubblica ed i cui membri, il che è allo stato presente della scienza accertato, erano scelti tra i maggiori possidenti del paese. Tanto più che non si può negare esistesse (2) anche in quei tempi, benchè in germe, il sistema feudale, che specialmente caratterizza la Camera alta in Inghilterra.

62. Ma il sistema feudale allora principalmente si sviluppò che l'isola britannica fu conquistata da Guglielmo il Normanno. È pur noto quali fossero le mire di costui nel governo; non era padre del suo popolo, sibbene suo feroce

---

(1) Oltre i trattatisti, si può dire d'ogni paese, moderni ed antichi, vedi anche il recente scritto di Rogers, *The english house of lords*, nella *North American Review* (luglio 1880), e *The english aristocracy*, ib. (gennaio 1878).

(2) Stubbs, *Constitutional History of England*, I, p. 150-1.

tiranno (1), quindi pure introducendo il sistema feudale nell'isola, lo adattò alle sue idee assolutistiche. I baroni indigeni ridusse a piena soggezione. I nuovi creati fra i suoi seguaci onorò di territorii di poca dimensione, e a quelli da lui favoriti di più feudi non li diede uniti, ma li disgregò e disperse pel paese. Baroni indigeni e nuovi sopravvenuti tenne in umile soggezione.

63. Il Withenagemoth però, colle sue ricordanze di civile e politica libertà, troppo si imponeva, perchè il conquistatore in qualche maniera non gli dovesse rendere omaggio.

Gneist scrive che il Parlamento, ricordanza di quell'antica assemblea, si convocava per un semplice lustro di corte (2). Ma egli è fuori dubbio che allora esisteva quella la quale, secondo i casi, si denominava *Aula regis, Curia de more, Concilium, Commune Concilium, Concilium regni, Magnum Concilium.*

Era questo formato dei baroni (3) dell'isola. Le sue attribuzioni erano politiche e giudiziarie. Fin qui tutti sono di accordo; dove non vi è accordo si è nella misura dei poteri che a quella assemblea erano affidati. I tory, di cui sono note le opinioni, e dei quali è pure noto che sempre cer-

---

(1) De-Lolme, *Const. de l'Angleterre*, cap. I.

(2) *La const. comm.*, I, p. 181-2.

(3) Il titolo di barone era comune, nell'origine, a tutti i *pari* o feudatari, Prima quindi comprendeva grandi e piccoli feudatari, poi si restrinse a poco a poco ai più grandi (Guizot, *Histoire des origines du gouvernement repr.*, II). Le distinzioni di duca, marchese, earl (che ha qualche cosa del conte del continente), visconte, vennero assai dopo. Il titolo di duca cominciò sotto Carlo III. Il principe *Noir* prese il titolo di duca di Cornailles; però cominciò solo ad essere usato sotto Giacomo I. Il titolo di marchese per la prima volta è stato conferito nel nono anno del regno di Riccardo II a Roberto di Vere conte di Oxford; conte è titolo normanno, vi corrisponde earl che è qualche cosa di simile; solo le mogli degli earl si chiamano contesse; il titolo di visconte fu in uso da Enrico VI, che lo conferì a Jean Beaumont (Fischel, loc. cit., I, 89-90).

carono di allargare i poteri della Corona (1), indole che conservano ancora oggi, in cui Beaconsfield vorrebbe l'azione del Re fosse molto più efficace di quello in fatto non sia, i tory, dico, asseriscono che quell'assemblea, se pure si può usare tal nome, aveva pochissima efficacia sul governo. Era una corte giudiziaria, nelle materie politiche porgeva semplici consigli e, aggiungono, veniva composta di poche persone e rade volte si radunava.

Idee affatto opposte manifestano i whigs. Essi riconoscono in quella istituzione una vera assemblea, con grandi poteri per la condotta del governo.

64. Checchè sia di ciò, questo, a nostro avviso, si può tenere per fermo, che qualunque fosse la sua azione nei suoi primordi sotto il primo Guglielmo, il suo potere si ingrandì sempre più di mano in mano che i vari sovrani erano costretti a concedere le diverse carte che precedettero quella del 1215. In questa, che è la carta fondamentale di libertà di quell'isola, vediamo enunciate formalmente varie ed importanti garantie per quell'assemblea.

65. Intanto sorge a poco a poco, in virtù di una forza novella, il lavoro santificato e riabilitato, la rappresentanza dei borghi. I vari elementi della vita sociale e politica si agitano allora incomposti, confusi, con intento però ben netto e chiaro, quello di rivendicare i propri diritti nel governo della cosa pubblica, finchè l'alto e il basso clero, i rappresentanti delle contee, i grandi baroni, i rappresentanti dei borghi credono più savio non agire per ordini o stati; i grandi baroni, l'alto clero, gli abati si riuniscono in un corpo solo. Così fanno i rappresentanti dei borghi e delle contee. Ne nasce la Camera alta, altrimenti detta dei lords, e quella dei Comuni o bassa; grande divisione che si può ritenere avvenuta verso la metà del secolo XIV, benchè si abbiano

---

(1) *Storia costit. d'Inghil.*, cap. XVI.

esempi di deliberazioni fatte colla semplice duplicità prima e sulla divisione per ordini o stati dopo (1).

Ecco come sorse la Camera dei lords.

66. Sul continente si avevano i medesimi elementi; vi erano i ricordi delle libertà germaniche; vi era l'amore innato al libero sviluppo della umana attività; esistevano assemblee simili al Withenagemoth. Sorse anche qui il feudalismo e gli si pose accanto la forza popolare, rappresentata dalla crescente borghesia. Ma la pianta nata non trovò terreno adatto ad un libero sviluppo. Ne conseguì che il regime costituzionale si arrestò senza che si fosse potuto ottenere la partizione dei diversi ordini dello Stato in due distinte assemblee.

67. Le ragioni di ciò sono molte, ma la principale è la seguente.

L'Inghilterra ebbe la sventura, ma si può dire anche la fortuna, di essere retta da un re despota (tanto è vero il detto volgare, che tutto il male non vien per nuocere), qual era Guglielmo il Conquistatore. Si è veduto come questi abbia cercato di indebolire quanto più potè l'aristocrazia. Essa d'altra parte non poteva tollerare la tirannia di lui e tanto meno dei suoi successori. Che fece? Vi si oppose, e cercò una forza che l'aiutasse nel popolo, che cominciava a comprendere i suoi diritti. Nell'isola britannica pertanto aristocrazia e popolo furono concordi nel combattere il dispotismo, nello sviluppare la libertà.

Tutto all'opposto avvenne sul continente, ed in ispecie nella Francia. Quivi la monarchia era stata molto avvilita, anzi per vedersi tollerata aveva dovuto largheggiare di concessioni co' suoi vassalli, duchi, conti, baroni. Ne seguì che l'aristocrazia francese divenne potentissima. Vi erano dei feudatari che avevano dominii molto estesi, avevano il diritto di far guerra agli altri vassalli della Corona, ed eravene di

(1) GUIZOT, *His.*, II, p. 268 e seg.

taluno che tanto s'imponeva da tener testa in battaglia al re stesso. Non era quindi il caso che i feudatari francesi avessero bisogno del popolo per tutelare i propri diritti contro il Sovrano. Tutt'altro; era questi che aveva bisogno di soccorso. E soccorso veramente domandò. Lo richiese al popolo contro la nobiltà. Fu largo verso di esso di favori finchè aveva necessità del suo aiuto. Soggiogati i feudatari, il popolo si vide abbandonato.

Ecco quindi i motivi per cui il regime costituzionale, e tanto meno una Camera alta, non si potè sviluppare sul continente come si sviluppò in Inghilterra.

68. Qui avvenuta la grande divisione delle due Camere, il libero regime non si arrestò, fece sempre continui progressi fra mille ostacoli ed avversità. In quella lotta combattuta dal popolo e dall'aristocrazia per il governo rappresentativo, questa era sempre l'avanguardia, siccome quella che per la condizione speciale dei tempi era la più istrutta. La Camera dei pari pertanto aveva il primato e lo mantenne di fatto fino a questo secolo, nel quale è ancora circondata di rispetto.

69. La ragione di ciò è la speciale condotta tenuta sempre dall'aristocrazia inglese, alla quale per le cose or ora dette, erano tutt' altro che applicabili le espressioni che verso la nobiltà francese usava lo Chevalier: « L'aristocrazia francese s'indignava nel pensare che i plebei fossero della medesima pasta di essa, e soccombè per la ostinazione di separare la sua causa ed i suoi diritti dalla causa e dai diritti del terzo stato ».

70. Non volle essere esente dalle imposte, « il che, osserva il Karcher, fu una utilità immensa pel paese, poichè così i signori ed i paesani ebbero interessi comuni » (1).

71. Non vive nell'ozio come già la nobiltà dei nostri

---

(1) *Études sur les institutions anglaises*, cap. VII.

paesi. Prima di entrare nella Camera alta si tempra alle forti lotte parlamentari nella Camera bassa, esempio lord Althorp che stette fino al 1834 nei Comuni e poi li abbandonò per andare ad occupare il posto lasciato vacante da suo padre; e lord Russel che passò il più bel tempo della sua vita politica nei Comuni, e non entrò che tardi nella Camera alta per occupare il seggio dello zio. Così recentemente al posto di Dalhousie andava il Ramsay (uno di quelli che lasciarono il proprio collegio senza rappresentanti e così diedero luogo a quella specie di rivincita che nell'anno scorso, dopo le elezioni generali, volle fare contro il Gladston il partito conservatore).

Bello a questo proposito è il confronto che istituisce il Taine fra la nobiltà inglese e la francese. Egli mette in bocca ad un nobile scrittore inglese le seguenti parole: « Io vi (in Italia) arrivai nel 1774, lasciando la casa di mio padre che non esciva mai dal Parlamento che a tre ore del mattino, e che io vedeva occupato tutto il mattino a correggere le prove dei suoi discorsi per i giornali, e che dopo averci abbracciati e con aria distratta correva ad un pranzo politico... In Francia io trovai gli uomini dei più alti natali dati al miglior bel tempo. Essi vedevano i ministri, ma era per rivolgere loro parole amabili e ricevere ossequi, del resto così estranei agli affari della Francia che a quelli del Giappone ». Il Taine poi aggiunge: « E ancora più stranieri agli affari locali che ai generali, non conoscendo i loro paesani che per i conti del loro direttore. Se uno di essi col titolo di governatore andava in una provincia, si è visto che era per semplice mostra; mentre l'intendente amministrava, egli faceva il grazioso ed il magnifico, riceveva e dava pranzi. Ricevere, dar pranzi, intrattenere piacevolmente gli ospiti, ecco l'occupazione d'un gran signore » (1).

(1) *Les origines de la France contemp.*, p. 364-5.

72. Non è mai stata esclusiva, non creò come le nostre repubbliche del medio-evo, Venezia e Genova, il libro d'oro. Essa fu sempre aperta a tutte le più spiccate individualità del paese. Durante gli Stuart si crearono 193 pari; sotto Guglielmo ed Anna 93; sotto Giorgio I e II 150; Giorgio III ne nominò 380; Giorgio IV, 59; Guglielmo IV, 55; la regina Vittoria 70 e più (1). Recentemente è nota la nomina di Beaconsfield (Disraeli) e quella fatta nello scorso maggio (1880) di Robert Lowe creato visconte di Shabroske, e di Kartchbull-Hughessen (lord Brabouren). « Innestare continuamente l'elemento nuovo e giovine sul tallo delle tradizioni antiche e venerate, ecco il problema che ha risoluto l'Inghilterra » dice il Luzzatti (2).

73. Un tentativo di fare una specie di Serrada veramente vi fu. Accadde nel 1719 quando si propose che il Re non potesse nominare nuovi pari se non in mancanza della discendenza di altri pari, ma andò fallito. E sono celebri al proposito le espressioni di Walpole: « Fino adesso si arrivava al tempio dell'onore passando per il tempio della virtù; per l'avvenire non vi sarà più mezzo d'arrivarvi che passando per il sepolcro d'un antenato ».

I Comuni respinsero la legge con 150 voti di maggioranza; questo tentativo però è facilmente spiegabile perchè all'epoca in cui si faceva erano numerose quelle che noi ora chiamiamo *infornate* di pari. E la Camera dei lords era in un certo senso scusabile se cercava di difendersi in simile maniera.

74. Del resto nell'elevare alla parìa non si guarda alla professione esercitata. Basta che le persone siano insigni; si circondano di uguale rispetto a qualunque classe della società appartengano. Il presente conte di Leicester è figlio

---

(1) MAY, *Hist.*, I, cap. V; FISCHEL, *Const. angl.*, I, 216, ed altri.

(2) *La embrologia e le evoluzioni delle costituzioni politiche*, *Nuova Ant.*, febbraio 1880, p. 495.

d'un grande allevatore di bestiami; Lindhurst d'un ritrattista, Eldon di uno spazzacamino, Saint-Lemare d'un parrucchiere, lord Tenterden ebbe a nonno un parrucchiere.

75. Tuttociò produce due effetti: 1° l'aristocrazia, perchè non chiusa, perchè tutti vi possono aspirare, non è odiata, è rispettata nel paese; 2° il corpo stesso dell'aristocrazia non invecchia, si ringiovanisce e ringagliardisce coi nuovi elementi che continuamente assorbe.

76. Tanto più che le parìe vecchie non durano molto a lungo, dacchè le discendenze presto si estinguono. Di parìe antichissime, e tanto meno quella deputata a custodire la *magna charta*, più non ne esiste alcuna. A ciò contribuì anche molto la guerra delle due Rose. Dei 98 pari nominati da Giacomo I, ne sonó superstiti 8; dei 130 di Carlo I, 7; dei 137 di Carlo II, 15; dei 46 di Gugliemo III, 8; dei 47 di Anna, 10; dei 60 di Giorgio I, 12; dei 90 di Giorgio II, 29. Si è anzi constatato che tra i pari attuali d'Inghilterra un terzo solamente rimonta al di là del XVIII secolo, un secondo terzo data dall'altro, e l'altro terzo da questo secolo.

77. Bisogna ancor notare che nel paese l'aristocrazia non esiste qual corpo. Perocchè i figli cadetti non si considerano e non sono pari, sono *commoners* come tutti gli altri cittadini, godenti degli stessi diritti di questi, senza privilegio alcuno, e tanto meno quello di essere giudicati dalla Camera alta.

78. Più. L'aristocrazia inglese non ebbe mai certe pretensioni pur troppo comuni sul continente. « La figlia d'un duca, dice il Macaulay, quando anche di regio sangue, non dibassavasi contraendo matrimonio con illustre popolano, così sir Giovanni Howard sposò la figlia di Tommaso Mowbray, duca di Norfolk; sir Riccardo Pole la contessa di Salisbury, figlia di Giorgio duca di Clarence. La nobiltà del sangue tenevasi in un gran rispetto, ma per buona sorte del nostro paese la nobiltà del sangue non andava essen-

zialmente congiunta col patriziato. Lunghissima genealogia e stemmi antichissimi trovansi e dentro e fuori della Camera dei lords, e davansi uomini insigniti dei titoli più eccelsi ed uomini senza titoli conosciuti da ognuno per discendenti di quei cavalieri che avevano rotti i Sassoni alla battaglia di Hastings e scalate le mura di Gerusalemme. Vi erano Bohuns, Mowbrays, De-Veres, perfino parenti di casa Plantageneto non più che cavalieri e senza privilegi maggiori di quelli goduti da qualsiasi fittaiuolo o merciaio. Nelle scuole pubbliche i nobili sono uniti coi più stretti vincoli coi non nobili » (1).

79. Tuttavia, malgrado le lodi meritamente acquistate dalla parìa inglese, non v'ha scrittore, sia del continente che dell'isola britannica, il quale giunga a nascondersi il suo vero stato attuale. Dessa è molto decaduta. Ciò sarà dovuto ad una serie molteplice di ragioni; gli è però certo che le seguenti sono le più importanti.

80. I. L'affermarsi ed il rapido progredire dello spirito democratico. Esso batte alla porta di tutte le vecchie istituzioni e le vuole distruggere, od almeno richiede si modifichino profondamente. Non comprende come basti semplicemente l'esser figli del proprio padre per farsi chiamare dottore e sedere tra i giureconsulti. E tanto meno poi dettar leggi e farle obbligatorie per gli altri cittadini. Che poi nei liberi regimi, esso rincalza, non vi devono essere caste privilegiate che governino il paese, interessate sempre nell'uno o nell'altro modo, per questa o per quella ragione.

81. II. Ad ogni modo la cosa si poteva sostenere con un certo qual plauso nei tempi andati, in cui l'istruzione e l'arte dell'amministrazione non erano cose della comune degli uomini, appartenevano a pochi.

Ora la istruzione si è diffusa largamente, il popolo si è fatto conscio dei suoi diritti e li vuole rivendicati.

---

(1) Macaulay, *Storia d'Inghilterra*, introduzione.

82. III. Non numerose sono le adunanze della Camera dei Pari. Basta il *quorum* di tre. L'aula è la maggior parte delle volte deserta, e le ampie vôlte risuonano dell'eco inascoltata di pochi oratori.

Il 7 aprile 1854 la legge sulla giurisdizione testamentaria fu adottata con 7 voti contro 5. Parimenti non vi ebbero che dodici votanti in una seduta del 25 agosto 1860 sopra una legge relativa all'Irlanda, che la Camera dei Comuni aveva discusso per più settimane (1).

Arrogi che altri può affermare la decadenza essere venuta a tal segno che si introdusse il voto per procura, il che distrugge onninamente ogni discussione. E la causa stessa dell'introduzione di simile modo di deliberazione dimostrare troppo evidentemente la menomata dignità ed il deperimento di quell'alto consesso.

Sempre per il principio, il che torna grandemente ad onore della parìa inglese, di elevare al pariato coloro che si distinguevano in un ramo qualsiasi della umana attività, uomini distintissimi erano insigniti dell'invidiato titolo. Introdotti nella Camera dei lords, per la loro saggezza e coltura erano veri illuminari di fronte a molti dei loro colleghi. I quali scomparendo in simile compagnia, si allontanavano dalle discussioni. Ma nel tempo stesso non volendo perdere la influenza della loro voce deliberativa, inventarono il voto per procura.

83. IV. Per tutte queste ragioni la Camera dei lords non poter più tenere il primo posto nella direzione degli affari dello Stato, come lo occupava una volta, non poter più opporsi con buon esito alla Camera bassa quando questa vuole risolutamente una cosa. Il che del resto esser troppo provato dai fatti. A nulla valsero le sue opposizioni ai bill di riforma del 1832, a quello del 1867, all'introduzione del voto segreto, alla riforma della Chiesa d'Irlanda nel 1829

(1) Forneron, *Hist. des débats pol. du parl. anglais*, p. 264.

e 1869; della proprietà fondiaria irlandese (1870), ed a nulla poter riuscire i suoi sforzi nella lotta di questi giorni; anche per la minaccia che le si fa della sua distruzione.

84. V. Aggiungi che contro di essa si eleva pure la voce di distinti personaggi, ed è nota la lettera che dai Comuni scriveva addì 6 giugno 1833 il Macaulay, in tuono quasi di scherno: « Sapete che i lords sono stati così indiscreti da approvare un voto di censura al ministero. Il quale non pare disposto a tenerne gran conto, perchè fra un'ora noi avremo preso una risoluzione affatto contraria a quella della Camera dei lords. Poichè a nessuno importa una festuca di quanto essa possa deliberare intorno a pubbliche materie. ..... evidentemente l'istituzione della parìa è avviata ad un placido tramonto ».

84.[bis] D'altronde i lords, in certe parti, mancano di imparzialità e di disinteressamento. Il legislatore deve curare il bene del paese, e non il proprio in una maniera qualsiasi. Or bene, i pari sono grandi proprietari, e tuttociò che può toccare a questo loro stato essi guardano con occhio sinistro. Sono così causa che si mantengano certe condizioni di cose non confacentisi all'utile comune dei cittadini. Per es., finora non si era ancora potuto togliere la legge che vieta al colono di uccidere quella selvaggina che devasta orribilmente i suoi raccolti, e ciò per far piacere ai padroni amanti della caccia! Nello scorso estate la proposta di abolizione fu di nuovo fatta. Approvata dai Comuni, si disperava dell'assenso dei lords, e ci volle tutta l'abilità e tutta l'autorità di lord Beaconsfield per persuadere ad allontanarsi dall'aula gran parte dei pari avversi al progetto. Il quale fu approvato con voti 60 contro 20. Si noti però che per ottenere questo fu necessario stabilire che la caccia si potesse esercitare semplicemente dalla persona del colono o di un solo suo delegato, non da altri.

85. Gli è per tutte queste ragioni che uomini insigni cercarono modo di vivificare quell'alta assemblea, e farle

adombrare, se non acquistare completamente l'antico splendore, il che sarebbe, si può asserire, nelle condizioni odierne impossibile.

86. E di fatto, Palmerston nel 1856 colla nomina di sir Parke suscitò la proposta, rinnovando un antichissimo uso (in quel benedetto paese, il che forse farà rabbia ad alcuno, non si crea mai, solo si richiamano, modificandole se occorre, le cose antiche); fece la proposta che oltre ai pari ereditarii, il Re (1) potesse nominare pari a vita (2). Egli opinava con questo mezzo, come lo sperava anche Bagehot (diceva che era un espediente quasi infallibile, p. 184), di rendere quell'assemblea più acconcia all'adempimento dei suoi importanti doveri. E nella lista ch'egli avrebbe presentata alla firma reale, vi erano persone veramente degne, che avrebbero certo portato, come poi portarono, essendo state nominate pari ereditarii, un onorato ed efficace concorso ai lavori di quell'assemblea. Fra essi si annoverava il Macaulay (3). La Camera alta non volle sancire quell'utile riforma, credendola troppo pericolosa.

Il Bagehot opina che se fosse ancor vissuto il Vellington, presidente dei pari, sarebbe forse riescito a far loro approvare la cosa, come già era riescito a far votare altri provvedimenti verso i quali essi si erano prima addimostrati addirittura ostili.

87. La proposta fu ripetuta di bel nuovo nel 1869 (9 aprile) da lord Russel. Era appoggiata dai più accreditati giornali e generalmente si credeva dovesse trionfare (4).

---

(1) Il Re in Inghilterra è una istituzione, e comprende quindi anche le regine che per avventura, come oggi, siedano sulle cose del regno.

(2) Anche il ministero di lord Liverpool (1819-1827) aveva in una certa epoca deciso all'unanimità di creare dei pari a vita; ma essenzialmente era mosso dalla necessità di migliorare la giurisdizione dei lords con Corte d'appello.

(3) Bagehot, loc. cit., p. 187.

(4) Chevalier, *La const. d'Angl.*

Di pari vitalizi sarebbe stato determinato un numero oltre il quale il Re non avrebbe potuto nominare alcuno. Si facevano poi certe categorie similari a quelle del nostro Statuto (art. 33) ma molto più ristrette, e nelle quali il Re doveva scegliere e nominare i nuovi lord a vita. Crediamo utile riportare in nota il riassunto della proposta Russel fatta dal *Times* (1). Anche questo tentativo fallì. Ma per i motivi sopra accennati non si può certo dubitare che quella

---

(1) « Lord Russel d'accordo in ciò col marchese di Lasdowai, di cui è conosciuta l'opinione, propone che il numero dei pari a vita da potersi creare dalla Corona sia limitato, non oltrepassi mai la cifra di 28, e la Corona non possa crearne più di 4 all'anno. La creazione di quei pari permetterebbe alla Corona di chiamare ad assistere alle deliberazioni della Camera dei lords gli uomini più segnalati per la capacità loro, per le cognizioni speciali nelle leggi e nella scienza, o cospicui per esperienza politica. Il bill dispone che i giudici dopo 10 anni di servigi nelle corti superiori, gli uomini di legge che hanno disimpegnato le funzioni di avvocato generale e i legislatori che per 10 anni hanno fatto parte della Camera dei comuni, saranno eleggibili pari a vita. Se il mio disegno sarà accolto, disse lord Russel, la costituzione della Camera dei lords non sarà menomamente alterata. Credo che in questo momento 457 pari hanno diritto di sedere e votare in questo recinto. Supponendo che quel numero si accrescesse fino a 500 non ne risulta modificazione veruna nella costituzione in generale della Camera. E io penso che non debba essere modificata in nessun modo. In tutti i paesi i privilegi ereditarii sono rispettati, ma in nessuno questo rispetto è grande come in Inghilterra. È vero che uno dei più grandi storici del suo tempo disse che un governo composto di una monarchia, di una aristocrazia e di una democrazia potrebbe difficilmente sostenersi, e che ad ogni modo un tal governo non potrebbe durar lungamente; pur malgado di quello che Burk ha detto, vediamo ora in questo paese procedere perfettamente una costituzione che è organizzata così da 180 anni. Io stimo che un tal risultato debba assegnarsi alla mancanza di urto tra i varii elementi della costituzione. Ho il fermo convincimento che il governo futuro dell'Inghilterra sarà moderato come è stato per il passato, e se una proposta è adottata, avrà per effetto di rafforzare l'influenza della Camera dei lords e mantenere il principio ereditario della parìa ».

Camera presto o tardi a qualche modificazione debba andar soggetta.

88. Intanto noi vediamo già un piccolo indizio di ciò nel *The appellate jurisdiction act* del 1876. Con esso sono stati introdotti due pari a vita, che la regina deve scegliere nella categoria dei giudici od in quella degli avvocati che abbiano esercito per 15 anni (1).

È vero che questi lords vennero chiamati per l'esercizio delle funzioni giudiziarie, ma un passo non si può negare sia stato fatto, ed intanto questi pari legisti, nel tempo in cui effettivamente esercitano le funzioni giudiziarie, esercitano pure quelle politiche.

89. Il desiderio di modificare la Camera alta, come è naturale, si fa sentir più vivo, quando i lords, valendosi dei loro diritti, si mettono in opposizione coi comuni. Ed il caso è venuto l'anno scorso, all'agosto, in occasione dei progetti di legge per migliorare le tristi condizioni dei fittavoli irlandesi e propriamente per il bill relativo alla confezione delle liste elettorali in Irlanda. Il progetto appro-

(1) È utile riportare l'art. 6 della legge: « Per aiutare la Camera dei lords nell'esercizio della sua giurisdizione d'appello, la regina potrà, per lettere patenti, nominare due lords d'appello in servizio ordinario.....

« La regina non può nominare lords d'appello in servizio ordinario chiunque non ha adempiuto in servizio ordinario durante due anni almeno una delle alte funzioni giudiziarie, o esercitato durante 15 anni almeno la professione d'avvocato, in Inghilterra, in Iscozia o in Irlanda. I lords d'appello in servizio ordinario sono inamovibili, a meno di prevaricamento, e conservano le loro funzioni, anche in caso di cambiamento di regno, ma possono essere destituiti sulla domanda dei due rami del Parlamento. Godono d'una paga annuale di 6000 L. st. Ogni lord d'appello in servizio ordinario, che la sua carica sola autorizza a sedere nella Camera dei lords, sarà barone a vita, ed a datare dalla sua nomina, fino a tanto che egli compirà le funzioni di lord d'appello, ma solamente durante questo tempo può sedere e votare come membro della Camera dei lords; la sua parìa non passa ai suoi eredi ».

vato dalla Camera dei comuni fu respinto dai lords. Ne sorse una viva agitazione nel paese, nella Camera bassa dove O' Connor Power dichiarò che al principio della nuova Sessione avrebbe presentato un bill così concepito: « La Camera dei lords è abolita ». Nello stesso ministero vi fu chi partecipò a questo risentimento, il signor Förster, il quale disse parole amare contro l'alta assemblea, e veniva alla conseguenza del signor O' Connor nel caso i pari avessero persistito nella loro maniera d'agire. L'opposizione per questo non mancò di elevare vive lagnanze e clamori contro il ministero. Che si difese coll'affermare le opinioni manifestate dal Forster non essere che opinioni individuali e non quelle del gabinetto.

90. Diciamo ora della composizione della Camera alta inglese.

I. In primo luogo essa consta di pari ereditarii come è noto. Il loro numero è indeterminato, ed è anzi celebre il motto di lord Lindhurst che il Re potrebbe nominare alla parìa l'intiero battaglione della guardia. Non si pose mai al Re alcun freno, salvo che nel 1810 si proibì al reggente di nominare nuovi pari, ma la proibizione si limitava semplicemente ad un anno, non essendosi voluto accettare la proposta di Pitt che per tutta la reggenza non si potesse nominare alcun pari. Il loro numero quindi varia secondo i tempi. Oggi è di 450 circa. Però questo è da osservarsi, che gradatamente la Camera dei pari è venuta aumentando di membri. Infatti, Enrico VII ne convocava semplicemente 25. Questo è da attribuirsi allo sviluppo che a poco a poco andò prendendo in quel paese il diritto costituzionale. Nulla qui avendo da fare l'aumento subìto per l'unione della Scozia prima e dell'Irlanda dopo. I membri della Camera alta risiedono a varii titoli. Duca, marchese, conte, visconte e barone. Abbiamo superiormente accennato l'origine di questi titoli. Bisogna tuttavia avvertire che un pari, pur sedendo nella Camera con un titolo, può averne

nella società uno maggiore. Così un marchese, un duca può risiedere nell'alta assemblea semplicemente come visconte o come barone. Il qual titolo è quello dei membri che non risiedono a titolo maggiore.

Vi è ancora la denominazione di lord, la quale è molto simile a quella di barone, e difatti quell'alto consesso spesso si denota col nome di Camera dei lords, ma ha un significato alquanto più ampio. Perocchè comprende non solo ogni pari, sibbene anche i loro parenti che ancor non risiedono nella Camera bianca, ed eziandio i figli e nepoti cadetti vincolati coi pari per stretti legami di parentela.

Tra parentesi è da osservare che questi diversi titoli, meno quello di lord, forono copiati dai legislatori francesi quando introdussero il Senato ereditario; e stabiliti i maggioraschi, il valore di questi, od altrimenti la rendita richiesta variava secondo i diversi titoli (1).

In Inghilterra le diverse parìe sono rispettivamente più o meno antiche, ma per le ragioni accennate le nuove sono in molto maggior numero. Di quelle anteriori ad Arrigo VIII ve ne sono appena 20.

Le parìe si ereditano di primogenito in primogenito maschio. Mancando i maschi succedono le femmine. Esse però detengono la parìa per i mariti, e personalmente non hanno che gli onori del grado, nonchè i privilegi, quale quello di essere giudicate dalla Camera alta. Se vedove la detengono per i figli.

91. Parìe a vita, meno quelle di cui infra, non ve ne sono, ma alcuna volta si crearono a vita paresse che della parìa avevano semplicemente gli onori e non il seggio.

Da Giacomo I a Giorgio II se ne nominarono diciotto (2).

92. II. Oltre i pari ereditarii siedono, in ragione del loro ufficio, 27 arcivescovi e vescovi della Chiesa anglicana.

---

(1) Rossi, loc. cit., IV, p. 62, lez. LXXX.

(2) May, *Hist const.*, trad. Corn. de Witt., I, p. 284.

Però anche da questi posti che si concedono alla Chiesa si evince chiaramente l'indole aristocratica di quella costituzione.

Infatti, se quei vescovi siedono nella Camera alta, non vi siedono solo in un certo senso, perchè rivestiti di un pubblico uffizio, come accade oggi in Austria, e come accadeva nel Senato del III Napoleone, sibbene in virtù dei diritti feudali che appartenevano a quei vescovi nell'assumere tali dignità (1). Perocchè loro si concesse il seggio senatorio come rappresentanti delle antiche baronie rette ed appartenenti a quei vescovadi.

Il Cock pertanto aveva torto quando negava gli ecclesiastici sedere in ragione del loro ufficio; aveva buon fondamento quando colla sua affermazione tendeva semplicemente a dimostrare la ragione storica dell'entrata nella Camera dei lords dell'alto clero.

Dopo il bill di riforma si tentò di escludere i vescovi dalla Camera dei pari, ma non si riuscì. Vi si era riusciti nel (2) 1641, ma per poco, perocchè sotto Carlo II essi furono di nuovo chiamati all'alto consesso, e mai più se ne dipartirono (3).

93. III. Seggono ancora 17 pari scozzesi, nominati dalla nobiltà di quella contrada, per la durata di ogni Parlamento; noi diremmo di ogni legislatura; e 28 pari irlandesi, nominati a vita dalla nobiltà di quell'isola.

Il Re non può nominare alcun pari scozzese, cosicchè verrà un tempo in cui quella parìa sarà estinta. Ai pari irlandesi niuna addizione può essere fatta in una misura

---

(1) « The prelates sit, scrive il Brougham, and have always had seats, in that house as Barons, each holding his see the tenure of free barony ». *British Constitution.* V. anche Stubbs, loc. cit., p. 169-170.

(2) Erk May, loc. cit., II, p. 394.

(3) Macaulay, loc. cit., I, p. 238.

più grande che quella di uno ad ogni tre parie che siano estinte (1).

È da osservare che i membri tutti dell'alta Camera si dicono pari; ad eccezione degli arcivescovi e vescovi, a cui si nega quel titolo, benchè ciò possa sembrare incongruo di fronte alla ragione storica per cui dessi furono ammessi nell'alto consesso.

94. IV. Prima dell'abolizione dei conventi, originata dalla riforma, sedevano anche nella Camera alta gli abati. A tutti i membri sovraccennati bisogna aggiungere quei pari a vita che vi entrarono per la legge del 1876, di cui sopra.

95. Le attribuzioni dell'assemblea sono:

I. Le legislative, nelle quali ha pieni poteri eguali all'altro ramo del Parlamento, con eguale diritto d'iniziativa, fatta solo eccezione relativamente alle leggi d'imposta, riguardo alle quali, come vedremo, la Camera dei Comuni si è da secoli rivendicato il diritto di iniziativa, ed ha preteso, perchè mai fu acconsentito dalla Camera dei lords, l'altro di non emendamento. In certe altre materie invece l'iniziativa spetta alla Camera alta; es. per ciò che riguarda la sua costituzione, epperò i tentativi di riforma del 1719, del 1856, del 1869 ebbero iniziativa nel suo seno.

96. II. Ha quelle attribuzioni giudiziarie che in generale gli Stati del continente danno al Senato. Così giudica i ministri messi in istato d'accusa dai Comuni. E siccome questi non solo possono accusare i ministri ma anche altri funzionari dello Stato, diritto che hanno rivendicato fino dal secolo XV, così anche quelli sono dalla Camera dei lords giudicati. È pure giudice dei pari e delle paresse. In simile circostanza tuttavia non intervengono i vescovi e gli arcivescovi per il principio che non sono considerati pari, epperò, secondo i principii feudali, non essendo eguali agli altri, nep-

---

(1) Brougam, *British Constitution*, p. 268.

pure loro giudici possono essere. Questa esclusione tuttavia fu dai vescovi ed arcivescovi molto contrastata.

97. III. È tribunale giudiziario anche per gli affari di diritto comune, e che sul continente si affidano ai giudici ordinari. Così ad essa si ricorre per le sentenze pronunciate dalla Corte d'appello d'Inghilterra e da tutte le Corti di Scozia e d'Irlanda, le decisioni delle quali sono suscettibili d'appello davanti alla Camera dei lords in virtù dell'usanza e delle leggi in vigore al momento della messa in esecuzione della legge del 1876 (articolo 3 di questa legge).

98. E queste attribuzioni giudiziarie della Camera dei lords sono un avanzo dell'epoca feudale. Nei tempi dei barbari le assemblee nazionali sul continente insieme ai poteri politici avevano larghi poteri giudiziari; in Inghilterra il Witenagemoth diveniva Corte giudiziaria solo per gli appelli dei grandi proprietari.

Avvenuta la conquista normanna, l'assemblea che aiutava il Re nel governo, la *Curia regis* di cui sopra, trattava affari di Stato e rendeva giustizia col Re (1).

Questa assemblea a poco a poco, come già avvertimmo, per le successive concessioni di carte di libertà, venne ad avere sempre più larga parte nell'amministrazione della cosa pubblica; si accresceva anche della rappresentanza popolare.

Cosicchè, eziandio dopo che i vari ordini dello Stato si erano riuniti in due sole Camere, la Camera dei lords e quella dei Comuni, questa doveva partecipare a quella porzione di potere giudiziario che di diritto all'intiero Parlamento spettava.

Essa tuttavia si contentò semplicemente del potere politico, lasciando l'amministrazione della giustizia alla Camera alta. Cosa che avvenne nel 1399 (2). Nondimeno il popolo

(1) Guizot, II, p. 56-8.

(2) « Il potere giudiziario che originariamente risiedeva nel Parla-

inglese volle dell'antico diritto del Parlamento tener memoria, e ancora oggi la legge del 1876, dopo cinque secoli, dispone che nell'atto d'appello alla Camera dei lords si domandi che l'affare sia esaminato di nuovo davanti la regina *nel suo Parlamento* (art. 4).

Inoltre fino al 1876 la Camera dei lords non poteva sedere come Corte giudiziaria, quando le sezioni del Parlamento erano chiuse. Ed eziandio oggi se il Parlamento è sciolto i pari non possono accogliere appelli e sentenziare senza il permesso della Regina (art. 9 della legge del 1876).

99. Se questi uffici affidati ad un consesso di natura politica si possono spiegare, se non difendere, in un paese come l'Inghilterra affezionato, a differenza di altri a noi vicini, alle tradizioni del passato (1), non si potrebbero certo giustificare sul continente (2).

Imperocchè altre sono le doti di cui deve essere fornita un'assemblea politica, ed altre quelle di un corpo giudiziario. Ed un consesso che è adatto per le une, è disadatto per le altre. In un consesso politico è giocoforza portare persone le quali delle leggi non hanno fatto studi speciali, che del sentenziare non hanno pratica alcuna. Anzi di queste deve, per la forza delle cose, risultare composta la gran parte dell'assemblea. Ora, come affidare a persone cose di cui elleno non siano competenti? Più, come affidare loro

mento fu dichiarato appartenere alla Camera dei pari. Questa dichiarazione avvenne nel 1399 sulla proposta dei Comuni stessi e per bocca dell'arcivescovo di Chantorbery, il quale disse che i Comuni in Parlamento non erano che petizionarii e che tutti i giudizi appartenevano al Re ed ai lords, eccezione fatta in materia di statuti, di sussidi e altri simili ». Guizot, loc. cit., II, 424-5.

(1) Diceva un illustre statista alludendo ai Francesi: « Voi conservate quanto non potete distruggere, noi distruggiamo quanto non possiamo conservare ».

(2) Il Balbo tuttavia voleva il Senato « centro, capo, apice e magistrato supremo di tutta l'amministrazione della giustizia ». Loc. cit., p. 265.

cause in ultimo grado, e gente inesperta rendere così riveditrice e correttrice dell'opera di persone capaci? Ciò è evidentemente assurdo. Senza notare come nelle assemblee politiche prevalgono, od almeno si fanno avvertire i sentimenti di partito, mentre la maestà della giustizia ha bisogno di essere circondata dalla calma, dalla fiducia del pubblico, tenuto lontano ogni menomo sospetto sulla sua imparzialità.

100. Bisogna tuttavia riconoscere che molti inconvenienti in pratica si seppero sempre evitare per il modo con cui l'uso voleva si procedesse.

Perocchè fino a Carlo II si chiamavano nella Camera dei lords, per le funzioni giudiziarie, due magistrati della suprema Corte, i quali statuivano unitamente al lord *chancellor*, il quale è sempre un giudice (quantunque nei primi tempi fosse un ecclesiastico) ed è sempre il presidente dell'alta Camera. Dopo Carlo II si lasciò quell'uso; ma siccome il *quorum* dei lords è solo di tre, e siccome si trovavano nella Camera pari legisti anche oltre quel numero, così il lord chancellor poteva ancor benissimo pronunziare in collegio con tre o più pari che della legge, per la loro professione, avevano fatto studi speciali. Gli altri pari potevano certamente intervenire e, secondo la lettera degli statuti, poteva darsi eziandio il caso che vi fosse l'intiero alto consesso, e così un'assemblea numerosa per assistere ai dibattimenti e pronunciare la sentenza. Nondimeno invalse l'uso che i pari non legisti potessero benissimo assistere (nel fatto però mai assistevano, e si capisce facilmente), ma non votare. Lo pretesero una volta sola, e fu nel processo di O' Connel, ma loro si diede torto. Laonde si vede come in Inghilterra, pur sussistendo l'anormalità di un consesso politico che ha l'ordinaria amministrazione della giustizia, tuttavia in pratica si provvide per ovviare agli inconvenienti.

101. Però inconvenienti continuavano a sussistere. Anzi tutto l'anormalità sopradetta, della quale in qualche maniera

si doveva sempre tener conto. Poi il fatto che alcuna volta non vi erano nella Camera legisti per aiutare il lord chancellor, ed allora assistevano all'udienza due altri pari qualsiasi, i quali andavano tanto per conservare la materialità del *quorum,* ma in nulla cooperavano (e non lo potevano); tanto è vero che alcuna volta protraendosi la causa e durando più giorni, i pari non erano conservati gli stessi, ma si scambiavano. Ne veniva quindi che il lord chancellor (e sotto Eldon dal 1818 al 1827 avvenne molto spesso) pronunziava in ultima istanza egli solo ed in cose che poteva aver egli già giudicato, riunito in collegio, alla cancelleria. Era una mostruosità! Si prese pertanto a veder modo di provvedere a questi inconvenienti. Nel 1873 si abolì la giurisdizione della Corte dei lords per l'Inghilterra; non per la Scozia e l'Irlanda, le quali volevano conservata la giurisdizione della Camera alta, per non essere sottomesse a giudici inglesi; neppure per le colonie, per le quali esiste speciale tribunale, il privato consiglio. E si creò un tribunale speciale d'appello. La cosa non piaceva. Dopo essersi aggiornata la legge, si tornò a ripristinare la giurisdizione della Camera alta, tuttavia colla modificazione dei nuovi pari legisti a vita, di cui sopra. Colla legge del 1876 si riparò anche ad altri inconvenienti. I lords eziandio come giudici sedevano, solo quando era aperta la sessione parlamentare; negli intervalli non assistevano a dibattimenti, non pronunciavano sentenze; donde una perdita di tempo enorme, ed un gran arretrato presso la Corte. Nel 1812 esistevano ricorsi, sui quali si doveva ancor pronunciare, sporti nel 1793 (il che a noi non deve poi fare tanta meraviglia perchè la nostra Corte di cassazione giudica ora dei ricorsi sporti 14 o 15 anni fa). Si stabilì che la Camera potesse sedere quando era chiusa la sessione (art. 8); quando è sciolto il Parlamento è necessario l'assenso della Regina (art. 9).

102. IV. Altre attribuzioni appartengono all'assemblea, quali il giudicare i propri offensori, il pronunciarsi sui titoli

di nobiltà e quindi il dichiarare la capacità legale di un pari di sedere nella Camera.....

108. Esposta così l'origine storica della Camera dei lords, la sua natura, il suo stato presente, la sua composizione ed i suoi uffici, esaminiamo in quali altri paesi sia stata introdotta la parìa ereditaria, e quale riuscita vi abbia avuto.

Primamente ci si presenta la Francia. Allorchè ritornò, nel 1814, Luigi XVIII a sedere sul trono dei suoi padri, volendo inaugurare sinceramente un sistema di governo informato a libertà, ed il quale, osiamo dire, avrebbe forse salvato la Francia da disastri posteriori, se quel monarca non si fosse lasciato impressionare dalla uccisione di suo fratello, il duca di Berry, inaugurando, diciamo, un libero governo, formò il suo Senato in parte di pari ereditari ed in parte di pari vitalizi. A ciò contribuì anche forse il voto dei membri dell'ultimo Senato napoleonico, volenterosi di conservare a sè ed alla propria discendenza una posizione di cui nessuno può negare l'alta importanza politica e sociale,

Venuto il governo dei cento giorni, Napoleone I, quasi contro sua voglia ed istigato dal Constans, stabilì che i membri del Senato fossero tutti ereditari (1).

Ciò che fu mantenuto da Luigi XVIII ritornato sul trono;

---

(1) È nota la poca propensione che aveva Napoleone per il Senato ereditario. « Avvertite bene, diceva egli al Constans, che essa (la parìa ereditaria) non è in armonia collo stato presente degli spiriti. Essa offenderà l'orgoglio dell'armata, deluderà l'aspettativa dei partigiani dell'eguaglianza, susciterà contro di me mille pretensioni individuali. Ove volete mai che io trovi gli elementi di una aristocrazia che la dignità di pari esige? Le antiche fortune sono nemiche, parecchie delle nuove sono turpi, cinque o sei nomi illustri non bastano. Senza rimembranze, senza splendore storico, senza grandi proprietà, su che mai sarà fondata la mia parìa. Quella d'Inghilterra è tutt'altra cosa. Essa è al disopra del popolo, ma non gli è stata mai contraria, sono i nobili inglesi che hanno dato la libertà all'Inghilterra, e ad essi si è debitori della magna charta. Essi sono diventati grandi colla costituzione e formano un tutto con quella ».

ed anzi nell'anno 1817 pensò a rafforzare quell'istituzione coll'obbligare i membri attuali di quell'assemblea e quelli che in seguito sarebbero stati nominati a creare un maggiorasco ad eccezione, ben s'intende, degli ecclesiastici, ai quali pur era aperto l'alto consesso.

104. Quell'assemblea non acquistò il rispetto del pubblico per la condanna del maresciallo Ney. È vero che vi furono momenti in cui si è mostrata più liberale della Camera bassa e del governo, ed è noto il suo rigetto della legge sui maggioraschi, e prima la condotta da essa tenuta nel 1823 in occasione della guerra di Spagna. « Il Ministero, avverte il Barante, potette allora riconoscere che esso troverebbe ormai la Camera dei pari più indipendente che la Camera dei deputati. Le opinioni dell'estrema sinistra non vi erano rappresentate, ma i ministri che avevano fatto parte dei gabinetti precedenti ed i loro numerosi amici vi entrarono molto. Lo spirito di moderazione e di prudenza ottennero sovente di essere in maggioranza » (1). E tutti ricordano come fosse temuta nel 1828 (2).

Tuttavia dovette subire terribili infornate (usiamo questa parola giacchè è ora ricevuta nella consuetudine) e non seppe sufficientemente opporsi al Polignac quando questi batteva vie alle pubbliche libertà esiziali (3).

(1) Barante, loc. cit., II, p. 182.

(2) Guizot, *Mélanges polit.*, p. 468.

(3) Ecco il giudizio che ne fa il Sismondi: « In questa capacità di tribunale di revisione legislativa, la Camera dei pari in Francia ha reso eminenti servizi. Essa ha sospeso molte decisioni passionate o imprudenti, già sanzionate dalle fazioni che avevano di volta in volta tormentata la Camera dei deputati; essa ha riparato delle gravi dimenticanze, essa ha arrecato ordine e saggezza in leggi soventi improntate di precipitazione e di collera; essa ha infine dato un esempio di cui la Francia avrà lungamente ancora bisogno, quello di una assemblea legislativa deliberante con calma, con misura, con dignità e vicendevoli riguardi. Come si trovava essa adatta a funzioni che essa ha così bene adempiuto? Dio solo lo sa ». *Le speranze e la realtà* nella *Revue enciclopédique*. LI, p. 12-3.

105. E poi conviene anche osservare che per l'avanzarsi dello spirito democratico che caratterizza tutto questo secolo, la parìa ereditaria sembrava non adatta ai tempi (1). Essa si poteva sostenere e poteva vivere in paesi dove già contava secoli di esistenza, in paesi che essa aveva molto contribuito a far prosperare, colà ove si custodiscono gelosamente le tradizioni. Ma in Francia, dove la parìa, come si introduceva nel 1814 e durante i cento giorni, era cosa tutta nuova; dove esisteva una nobiltà, non certo tutta amante delle novelle istituzioni; dove il regime rappresentativo era stato soffocato per secoli, e quando rivisse, comparì come cosa affatto moderna e creata dalla mente umana; dove prevaleva e prevale un sentimento tutto contrario alla conservazione delle tradizioni; in Francia certo era molto difficile la parìa ereditaria facesse buona prova. E fu veramente così. Onde è legittimato il giudizio che di quella parìa pronunciò il Macaulay (2); e non fa stupore che dopo la rivoluzione del 1830, instaurata una nuova dinastia col ramo cadetto dell'antecedente, si sia riuscito a mutare la Camera

---

Quanto alla eccellenza dei suoi membri nessuno ha mai elevato alcun dubbio, ed aveva ragione Royer-Collard quando nel suo discorso sulla parìa ereditaria diceva: « Qual paese in Europa, senza eccettuare l'Inghilterra e la sua gloriosa aristocrazia, presenterebbe una eletta d'uomini più considerevoli per ogni sorta di titoli, la gloria delle armi, i servigi politici, lo splendore delle intelligenze? »

(1) Guizot scrive: « L'eredità della parìa era una questione perduta prima di essere discussa. Il clamore democratico la respingeva assolutamente, e tra i nuovi conservatori la maggior parte si associava a questa repulsione per convinzione reale, per seguir l'andazzo o per debolezza ». *Mémoires...*, II, p. 226.

(2) « Non era in armonia collo stato delle proprietà nè con la pubblica opinione; non aveva quella forza che deriva dalle ricchezze nè quella che viene dalla prescrizione. Era come plebe invisa alla nobiltà antica, ai democratici come patrizia..... Non apparteneva nè all'antica nè alla nuova Francia. Era una pianta esotica trasportata dalla nostra isola; era in suolo straniero, in aria straniera languiva, e fu schiantata dal primo uragano ».

alta da ereditaria in vitalizia, benchè vi fossero contrari illustri pubblicisti ed insigni uomini di stato, una parte autorevolissima della commissione legislativa che doveva riferire al proposito, e gli stessi ministri, quantunque questi per conciliazione si adattassero alle nuove esigenze.

106. Membri ereditari siedono anche nelle Camere dei signori dei vari Stati germanici, nella seconda Camera austriaca, in quella ungarica, nella Camera dei pari del Portogallo (1); ma di tutto questo avremo occasione di parlare in seguito.

Ora frattanto discorriamo dei pregi e dei difetti del Senato ereditario in genere.

107. Gli scrittori affermano che l'offrire al merito un posto così importante come un seggio per sè e propri discendenti in una Camera alta è un possente stimolo al buon operare. E non si può certo negare che questa sia già una bella utilità apportata da un consesso ereditario. Ma questa utilità non avrebbe proprio di mira l'organizzazione dei poteri dello Stato e non vi si riferisce che in via assai indiretta, epperò non ci fermeremo molto ad indagarne la importanza.

108. Un altro vantaggio, che più si riferisce al nostro scopo, si è quello per cui colla parìa ereditaria si crea una milizia speciale, semplicemente dedicata agli affari di stato e da cui la nazione può trarre grandissimo profitto. Non è fuori dubbio necessario per avere buoni statisti ed uomini sommi il reclutarli in una parìa che si instituisca al pro-

(1) È noto che in Sicilia colla costituzione del 1812 si era creato un Senato ereditario. Infatti l'art. 7 disponeva: « Il Parlamento sarà composto di due Camere.... L'altra chiamata dei Pari, la quale sarà composta da tutti quegli ecclesiastici e loro successori e da tutti quei baroni e loro successori, possessori delle attuali Parìe, che attualmente hanno diritto di sedere e votare nei due bracci ecclesiastico e militare e da altri che in seguito potranno essere eletti da S. M., giusta quelle costituzioni che il Parlamento fisserà nell'articolo di dettaglio di questa materia ».

posito; ma non si può non sperare che persone le quali abbiano una posizione molto consolidata, che nulla o poco possano invidiare ad altri, che loro unico stimolo sia l'onore e la gloria, bene si addestrino di buon'ora, e come ragion vuole, alle regole di governo.

In Inghilterra in fatto avviene così. Ivi « le famiglie, avverte il Luzzatti, che hanno resi servigi alla patria si designano alla rappresentanza locale e politica preparandosi di padre in figlio con una educazione particolare alla professione di uomo di stato » (1).

109. Una Camera poi composta di essi offre grandi guarentigie. Perocchè, mentre può essere composta di persone capacissime, essa non ha i vizii di cui possono e sono veramente affetti i Senati di qualunque altra specie. I Senati elettivi vedremo che in qualsivoglia maniera formati risentono troppo della natura dell'altra Camera, e talora riescono quasi una macchina inutile nell'organismo dello Stato. Inoltre sono troppo dipendenti dall'aura e dai capricci popolari che possono impedire una rielezione. Difetti che non ha una paria ereditaria, perchè se un pari può essere propenso alle idee popolari, assecondarne non che antivenirne i moti, non lo può la Camera come corpo, che ha interessi e sentimenti opposti.

I pari poi nulla avrebbero da temere per la futura rielezione.

I Senati vitalizii sono, od almeno si dicono, più o meno dipendenti dal potere esecutivo. Un pari non deve la sua nomina ad alcuno; ha anche una posizione abbastanza elevata per resistere alle possibili lusinghe del ministero. Di più, se non sono impossibili le cosidette infornate, come le fece Carlo X nel 1827, e come si minacciarono in Inghilterra all'occasione del bill della prima riforma, sono molto più difficili che nei Senati vitalizii per ragioni evidentissime.

---

(1) Luzzatti, loc. cit., p. 495.

110. I pari inoltre, per l'elevata posizione sociale, non avrebbero ad umiliarsi dinanzi ad alcuno, chiedergli protezioni, favori e simili.

110.[bis] E per le loro qualità si imporrebbero al popolo e gli inspirerebbero quel carattere che Bagehot chiama *rispettoso*, cosa che influisce non poco ad allontanare le rivoluzioni, come ci attesta anche il Russel (1).

111. Altri potrà asserire che malgrado le lodi date alla parìa ereditaria, come quella che prepara un'utile milizia pratica degli affari di stato; i singoli membri della Camera possono riescire poco capaci, perocchè non basta la nascita per aver alta intelligenza e buona volontà. Tanto più che chi fa gli uomini grandi non è il fasto ed il nuotare nell'agiatezza, sibbene le avversità. La grande maggioranza, si può affermare, della Camera sarà non di somma, ma di comune capacità se non di minima.

Non si può non riconoscere essere in questo ragionamento molto di vero; ma benissimo faceva osservare il Thiers nel 1831, quando in Francia si trattava di mantenere o modificare la parìa della ristaurazione. Se una Camera alta ereditaria non potrà formare un consesso di alte intelligenze, saprà senza dubbio conservare le tradizioni di governo. In cognizione com'è dei rapporti colle altre nazioni, delle necessità interiori del paese, tenace del passato, saprà ben vagliare le innovazioni che si vorranno fare dall'altra Camera. Se questa vorrà cambiar politica estera, se modificare l'amministrazione della polizia, quella della giustizia, della guerra, il pubblico insegnamento, essa, conservatrice per natura, si atterrà fedelmente alle tradizioni finchè veramente non comprenda che quello che finora si fece non è troppo buono, e che ad ogni modo è preferibile quello che attualmente dalla Camera bassa si propone. Ella facendo opposizione obbligherà la Camera bassa a ben esaminare le innovazioni a

(1) Lecky, *The english aristocracy...*, loc. cit., p. 69-70.

farsi, a discuterle per bene, presterà anche occasione che questa discussione si faccia nel paese, nella stampa, colle riunioni ed associazioni. E per ciò resteranno impedite le innovazioni avventate, rade volte foriere di bene, quasi sempre di mali, i quali sono talora irreparabili.

112. Fin qui dei pregii. Esaminiamo adesso i difetti del Senato ereditario.

E fin da principio, subito si presenta alla mente la considerazione che se esso non si può che a stento sostenere in un paese in cui esiste da antico, ed il quale è così tenace delle tradizioni, sia inutile il venirne a parlare in altre contrade. E la cosa è sventuratamente in questi termini.

113. Per avere una Camera ereditaria non basta nominare membri di essa, tali che poi trasmettano quella qualità di padre in figlio. È necessario assicurare loro un patrimonio bastante per provvedere al loro lustro e decoro, e più alla loro indipendenza. Onde è che in Inghilterra alla paria è connaturata l'istituzione dei maggioraschi. In Francia subito non si provvide, ma non si tardò molto ad emanare una legge al proposito. Fu quella del 1817.

In Spagna, quando nel 1857 si volle modificare la costituzione del 1845 e fare il Senato ereditario, non si volle separarlo dall'istituzione del maggiorasco.

Ora, sebbene nel fatto risuscitando queste reliquie dell'epoca feudale, la cosa non si farebbe che per pochi.

Quantunque per ciò si potrebbe fare un sacrifizio al nobilissimo sentimento dell'uguaglianza per amor della libertà, giacchè noi al proposito non siamo dell'opinione della scuola francese che l'eguaglianza preferisce in fatto alla libertà, benissimo definita, come essi l'intendono, dal Boncompagni (1), tuttavia non sarebbe certo adesso l'epoca opportuna per venire in mezzo con tale istituto.

(1) « Una libertà che si rassomiglia troppo a quella di cui si può godere in un campo di guerra od in una rocca stretta d'assedio ». *La Chiesa in Italia*, p. 297.

Il legislatore non dee solo speculare nelle astrazioni per quanto degne della mente, si deve adattare ai fatti, accomodarsi alle circostanze di luogo e di tempo.

Ora l'opporsi allo spirito democratico, già così potente, collo stabilimento del maggiorasco, il quale in sè stesso non è che una istituzione viziosa, non è certo buona politica.

114. E quando poi si creassero i maggioraschi, bisognerebbe provvedere una onorevole posizione ai figli cadetti; ai quali col maggiorasco resterebbero tolti gran parte di beni appartenenti alla famiglia. Non inspira certamente rispetto una parìa, nella quale vivendo nell'agiatezza i primogeniti, vi hanno i cadetti nella miseria. Nel sistema in discorso non tanto i membri della Camera si devono imporre quanto anche l'intiera nobiltà come corpo. E poi la maggior parte dei membri che siedono nell'alta Camera vorranno, non fosse che per il loro decoro, che i loro stretti parenti godano, se non una posizione sociale uguale alla loro, almeno simile; quindi si adopreranno secondo le loro maggiori forze, onde loro procurarla. E non si ratterranno dall'esporre umile domanda al potere esecutivo, verso il quale di tal maniera perderanno la necessaria indipendenza. Il fatto non è solo verosimile, ma reale, perchè accaduto in Francia sotto la restaurazione.

Che se si volesse provvedere al decoroso mantenimento dei cadetti per mezzo degli alti impieghi del governo, la pubblica amministrazione si chiuderebbe al comune dei cittadini, facendosi un monopolio della nobiltà.

In Inghilterra è sentito il bisogno e non è trascurata la sorte dei cadetti. Ma colà esiste una chiesa ricchissima che offre mezzi abbondanti all'uopo.

Vi sono gli immensi possessi in cui quel paese stende la sua dominazione, e sui quali altri disse che mai tramonta il sole. Quei possessi portano con sè una infinita varietà di impieghi di cui l'Inghilterra può disporre a favor dei cadetti.

Tali mezzi non possiede alcun altro paese e tanto meno l'Italia.

115. D'altronde, anche si potesse far senza dei maggioraschi, cosa che noi crediamo poco meno che impossibile, una Camera alta, la quale non ripetesse le sue origini che dalle eredità, in questi tempi godrebbe poca autorità, nonchè rispetto. L'opposizione che essa alcuna volta fosse necessitata a fare per sincero bene del paese, non sarebbe creduta fatta per questo fine; la si direbbe, e pur troppo la si crederebbe anche, facilmente fatta per fini nascosti, per l'interesse di corpo e cose simili. Onde essa non potrebbe per nulla contrariare i moti inconsulti dell'altra Camera, e la democrazia non avrebbe alcun freno.

Oltredichè non solo l'opposizione, ma non si tollererebbe nemmeno l'esistenza di simile assemblea.

In questi tempi in cui da tutte parti ed in mille guise è predicata l'uguaglianza, come permettere che vi siano taluni così privilegiati, che per semplice diritto di nascita formino insieme uniti uno dei primi poteri dello Stato, ed addirittura, sebbene solo nominalmente, la prima Camera del Parlamento? Che solo per diritto di nascita pretendano ostacolare, non diremo qualunque desiderio della popolazione, ma qualesiasi utile riforma? Senza dubbio non è già in questi tempi che si possa uscire fuori con proposte di simil genere.

116. E poi come formare un Senato ereditario senza pari? Mille decreti di principi, centomila deliberazioni di assemblea non varranno a creare una parìa che non esiste. La parìa ereditaria si capisce in Inghilterra, ove avvi da secoli, ove è associata alle più gloriose imprese, ove si fece benemerita delle libere istituzioni, ove in parte non è degenere dal passato. Ma in altri paesi non esiste, e tanto meno in Italia, e non si può creare.

È vero che il Balbo credette il contrario, e si affaticò a numerare varie famiglie, celebri per la loro grandezza e glorie della patria (1). Ma non sono queste quelle che bastino,

(1) Loc. cit., p. 253.

ed il suo sforzo si può dire non riescito. E benissimo avverte il Palma: « Checchè ne sia di questo sistema nella Gran Brettagna, altrove, certo in Italia, è impraticabile, ripugnando alla nostra coscienza giuridica di confidare il potere legislativo per solo merito di chiarezza di sangue; tanto più che se in alcune parti d'Italia, come specialmente in Piemonte, l'aristocrazia si è sempre mantenuta attiva, ha conservato la virtù militare e politica, tanto da dare all'Italia i suoi uomini più eminenti come un Cavour, Balbo, Azeglio, Lamarmora, Alfieri, Sclopis e parecchi altri; se in Sicilia (1) ha la gloria di essere stata sempre unita alla sua vecchia costituzione, se in Lombardia e in Toscana parecchie famiglie patrizie han mantenuto l'onore del patriziato stando a capo delle lotte e dei sacrificii per l'indipendenza della nazione, e perciò l'aristocrazia vi ha ancora riputazione e forza morale; in altre provincie italiane l'aristocrazia imbelle, ignava, oziosa, non ha saputo fare altro che servire nelle vecchie Corti come ciambellani e simili, senza saperle nemmeno sostenere militarmente, si è segregata dal corpo della nazione; non si apparecchia coll'istruzione neppure liceale, non parliamo della superiore nelle Università, a servire lo Stato, non è adatta a intendere e ad adempiere ai doveri del proprio grado nella società, è priva affatto della virtù intellettuale, e del vigore di spirito, di mente e di coltura necessario ad avere un potere nello Stato ».

(1) Il La-Farina scriveva addì 2 febbraio 1848: « Noi i primi sentiamo profondamente il dovere di proclamare innanzi all'Italia e all'Europa che l'aristocrazia delle Due Sicilie, ed in special modo la palermitana, non si ascose nel giorno del periglio e non lasciò che il proletario combattesse per lei, ma fu prodiga del suo oro e del suo sangue a prò della libertà della patria! Onore all'aristocrazia palermitana ». Loc. cit., I, p. 240.

CAPO II.

Senato composto di eminenti ufficiali pubblici.

117. S'intende di tal fatta il Senato composto in tutto, o nella massima parte, di membri che occupano i posti più alti della pubblica amministrazione, e che per ciò solo seggono nell'alta assemblea.

Abbiamo veduto questo succedere in Inghilterra per 27 seggi della Camera dei lords, spettanti agli arcivescovi e vescovi della Chiesa anglicana.

Avviene anche nell'attuale Camera dei signori austriaci, ove siedono di diritto gli arcivescovi e vescovi che hanno annesso il grado di principi.

Nel Senato di Napoleone III sedevano di diritto i marescialli di Francia, gli ammiragli, i cardinali di S. Chiesa.

118. Si potrebbe credere accadesse pure pel celebrato Senato di Roma, in cui avevano sede i più alti dignitari dello Stato e quelli che ne avevano occupato i primi posti e che per ciò riscosse da Stuart Mill meritati elogi ; ma questa opinione sarebbe erronea. I senatori non erano tali di diritto perchè occupassero una posizione qualunque nella pubblica amministrazione, sibbene, pur prescindendo dal considerare che ove ciò fosse avvenuto le cose non sarebbero precisamente nei termini in cui si presentano oggidì, perchè i pubblici funzionarii sono oggi nominati dal potere esecutivo ; avevano invece in Roma bisogno della popolare sanzione ; pur prescindendo, diciamo, da queste osservazioni, i senatori per essere tali avevano bisogno, nei primi tempi, fossero scelti dai consoli e più tardi dai censori.

119. Diciamo delle bontà di questo sistema.

Uomini che coprono i più alti posti dell'azienda dello Stato offrono certamente buone guarentigie. Essi che sempre sono

a contatto dei bisogni della nazione, e che è pur necessità, per l'ufficio loro, studiino modo di soddisfarli, che per la lunga esperienza degli affari sono a quest'uopo i più idonei, paiono non essere indegni di formare in corpo una buona Camera alta.

120. Ma esaminando a fondo la cosa, appare dimostrato il contrario.

In primo luogo essi possono essere buonissimi amministratori, ma non sono uomini politici di cui deve essere composto un Senato.

Essi porterebbero nell'alta assemblea lo spirito burocratico, la *routine* amministrativa (1), si eleverebbero difficilmente ad alti concetti.

Il Mill parlando dei governi burocratici, osserva:

« La infermità che travaglia i governi burocratici, e ne cagiona d'ordinario la morte, è la pedanteria. Tali governi periscono per l'immutabilità delle loro massime, e sovratutto per quella legge universale, in virtù della quale tutto ciò che degenera in pedanteria perde il suo principio vitale, e non avendo più in sè uno spirito imperante, prosegue bensì a funzionare, ma in modo meccanico e senza raggiungere il debito scopo » (2).

Ora tutto ciò si potrebbe benissimo applicare ad un Senato composto nella maniera in discorso, perchè informato onninamente alla burocrazia.

121. Inoltre il Senato come corpo non sarebbe indipendente; perchè i suoi membri sono tutti vincolati, benchè in alta posizione, al potere esecutivo. Che una parte della seconda Camera siano ufficiali dello Stato, si capisce ed è necessario, nonchè utilissimo, ma che lo siano addirittura tutti, questo è troppo.

---

(1) Da noi si sa che alcuna volta si trovarono forti ostacoli nel corpo dei pubblici ufficiali, quando si volle far qualche riforma. Esempio le difficoltà incontrate nel 1854 per l'introduzione del codice di procedura civile.

(2) *Du gouv. rep.*, cap. VI.

122. Non si ricorra all'esempio del Senato romano, perchè già dicemmo come era formato.

E non si richiamino le categorie del Senati regii, perchè:

1° Vi è in essi riservata una parte larghissima agli alti censiti;

2° Vi è la categoria delle illustrazioni patrie;

3° Una gran parte di senatori hanno prima risieduto nell'altra Camera. In occasione della legge sull'abolizione del macinato, dei senatori appartenenti alla maggioranza e stati prima deputati ve ne era un buon numero (254).

4° Le categorie degli impiegati nei Senati vitalizii comprendono non solo quelli che ancora attualmente prestano servizii al governo, come necessariamente deve accadere in un Senato composto di ufficiali pubblici, ma eziandio coloro che, pur avendo già occupato importanti cariche nell'amministrazione dello Stato, tuttavia ora più non lo servono. E questi fuori dubbio godono della loro indipendenza.

CAPO III.

Senato cooptativo.

123. Con tale sistema il Senato supplisce ai vuoti che di tempo in tempo si fanno nel suo seno colla nomina di nuovi senatori.

È il sistema usato dal Senato nell'anno VIII e X, e fu anche adoperato da certe aristocrazie del medio evo, es. da quella di Lucca. Gli ufficii si perpetuavano sempre nelle stesse famiglie, i cui membri perciò erano chiamati i *Signori*

del cerchiolino. Era il metodo usato pure da molte città germaniche (1).

In parte accolto dall'attuale Senato della Repubblica francese, perocchè un quarto dei suoi membri (75) sono scelti dal Senato stesso.

124. Fu proposto in Francia dal De-Carnè, a cui pare che un Senato così composto non possa a meno di goder piena indipendenza.

E restare composto di alte capacità, come lo provano, a suo dire, le accademie, le quali con questo metodo si rinnovano (2).

125. In un Senato però non è solo necessario l'indipendenza, è anche necessario che desso non resti un corpo chiuso, una istituzione a sè, imbevuto dei pregiudizii riguardanti il suo particolare interesse, e non collegato colla nazione.

Infatti, se si creasse un Senato di simile specie vi sarebbe molto a temere che la carica senatoria non si perpetuasse nella discendenza dei primi chiamati a farne parte.

E quando si ponessero dei freni, se con essi si impedirebbe la trasmessione dell'ufficio di padre in figlio, non si giungerebbe certo a far sì che gli stessi principii non si perpetuassero in quel corpo per lungo volgere d'anni, e così l'assemblea restasse chiusa ai sentimenti della nazione.

Non si possono poi invocare gli usi invalsi nelle acca-

---

(1) Bluntschli, *Diritto pubb.*, II, p. 447.

(2) « I corpi più possenti per il pensier politico così si sono perpetuati per la loro propria energia. Nulla abitua meglio che un tal principio a discernere le superiorità tantosto che si producono al di fuori per assorbirle nel suo seno ; è ad esso che tutte le società degli scienziati devono la loro efficacia sull'opinione, e niun altro principio si metterebbe più naturalmente in armonia con una società così avida di gerarchia che d'eguaglianza, da tanto tempo tormentata dal bisogno di conciliare finalmente questa terribile antitesi »; loc. cit., p. 324.

demie scientifiche perchè appunto per quelli usi esse deperirono, e poco si apersero ai nuovi bisogni della scienza, come è comunemente pensato e creduto.

CAPO IV.

Senati elettivi.

126. Primi che ci si presentano sono quelli nominati dalla Camera bassa. Maniera di elezione che alcuni chiamano la più rudimentale.

127. Secondo la costituzione dell'anno III, il Consiglio degli anziani (così si chiamava quel Senato) era composto di 250 membri scelti nel suo seno dall'altro consesso legislativo, che essendo così ridotto a 500, Camera dei 500 appunto si denominava. I Senatori dovevano essere eletti per 3 anni e rinnovati per terzo ogni anno. Condizioni d'eleggibilità erano, aver compito il quadragesimo anno, l'essere ammogliato o vedovo, l'aver avuto domicilio da 15 anni sul territorio della Repubblica.

128. Simile a tal sistema è quello al quale oggi si informa la costituzione della Norvegia. Il corpo legislativo o Shorthing, escito dall'elezione a due gradi, sceglie il quarto dei suoi membri per formare l'una delle Camere, l'Odelsthing. I tre altri quarti compongono il Lagthing. In caso di conflitto lo Shorthing si riunisce e decide alla maggioranza dei due terzi di voti.

« Questa organizzazione rudimentale della doppia rappresentanza, avvertono Bard e Robiquet (1), risponde al desi-

(1) Loc. cit., p. 200-1.

derio di coloro che domandano soprattutto al sistema delle due Camere una più grande maturità nell'elaborazione delle leggi. Quanto a quelli che vedono nella Camera alta se non la depositaria delle tradizioni, almeno l'intermediaria destinata a ben condurre le transizioni e regolarizzare il progresso, non mancheranno di rimarcare che il Lagthing sparisce ogni tre anni con l'Odelsthing e che le due Camere del Parlamento si trovano rinnovate integralmente d'un colpo. Questo rinnovamento totale non impedisce alla Norvegia di godere la calma politica più profonda sotto un regime quasi assolutamente democratico, poichè se il suffragio non vi è tutt'affatto universale e se esso funziona a due gradi, le condizioni ne sono molto larghe ».

129. Similare a questi sistemi era quello adottato dalla Repubblica di Venezia. Quivi il Gran Consiglio, composto dell'intiera nobiltà, sceglieva nel suo seno il Consiglio dei Pregadi, altrimenti detto piccolo Consiglio o Senato.

130. Stuart Mill sarebbe stato anche disposto ad accettare che la Camera bassa, pur nominando i senatori, fosse obbligata a sceglierli fuori del suo seno.

131. Non ci paiono sistemi da accogliere. Il consesso legislativo o debba indirizzare i suoi voti sopra i proprii membri (1) o sopra estranei, esso farà sempre una seconda Camera a sua immagine e somiglianza, la quale non sarà certo capace di frenarlo nei suoi traviamenti.

132. A *fortiori* poi quando si seguisse l'altra via inter-

(1) Bisogna tuttavia confessare che alcuna volta il Consiglio degli anziani in Francia ebbe la forza di opporsi all'altra Camera, e fu quando i 500 volevano stabilire che il Direttorio per le spese del bilancio ordinario non potesse prendere, ove in questo non ve ne fossero, i necessari fondi sul bilancio straordinario e viceversa, e neppure potesse emettere dei buoni del tesoro sui beni nazionali, la cui vendita ed il cui prezzo si realizzavano difficilmente. THIERS, *Histoire de la révolution française,* ed. 1834, V, p. 430-2.

media e si lasciasse il consesso legislativo pienamente libero nelle sue scelte.

133. Nella Repubblica di Haiti il Senato si compone di 30 membri eletti dalla Camera dei comuni sopra una lista di candidati scelti dalle assemblee secondarie di circondario, in ragione di un candidato per comune.

Gli elettori di secondo grado di cui sono composte le assemblee secondarie, non hanno requisiti speciali, basta ottengano il voto degli elettori primarii.

I Senatori durano in carica sei anni e si rinnovano per terzo ogni due anni. Il Senato nomina la presidenza (1).

Con questo modo l'arbitrio della Camera bassa resta alquanto frenato, ma non si comprende come possano gli elettori, siano pure di secondo grado, formare un Senato capace di ostacolare il *demos*.

134. Nei singoli Stati dell'Unione Americana del Nord i senatori vengono nominati dagli stessi elettori della Camera bassa.

Per l'eleggibilità è necessaria una certa età, esser cittadini dello Stato, e avervi il domicilio da un'epoca stabilita.

Nella Giorgia, secondo le modificazioni subite da quello statuto il cinque dicembre 1877, il potere legislativo dello Stato appartiene ad una assemblea generale che si compone di un Senato e di una Camera di rappresentanti.

Il Senato consta di 44 senatori. Le contee sono raggruppate in 44 circoscrizioni senatoriali, ognuna delle quali elegge un senatore. Per esser senatore è necessario essere cittadino degli Stati Uniti, aver 25 anni compiti, essere cittadino

---

(1) Charbonnier, *Organisatiou électorale*, Paris, 1874.— Debbo qui avvertire, ed una volta per sempre, che quest'opera mi fu grandemente utile per le specie di Senati poco note, sopratutto per quelle che non furono rinnovate o modificate dopo il 1874. L'opera congenere di Batbie e Laferiere, è, per questa parte, da posporsi all'anzidetta ed anche perchè più antica.

della Giorgia da 4 anni e da un anno risiedere nella circoscrizione in cui si è nominato. Il presidente è preso nel Senato e la sua elezione si fa per acclamazione.

I membri delle due assemblee sono eletti per due anni, e restano in funzione fino alla nomina dei loro successori. Le Camere non sono in numero che allorquando la metà più uno dei loro membri è presente.

Le accuse sono portate davanti al solo Senato presieduto dal presidente della Corte Suprema; niuno accusato può essere dichiarato colpevole se non alla maggioranza dei due terzi dei membri presenti. I giudizii resi in caso di sottoposizione ad accusa non hanno altro effetto che di privare il condannato della carica che egli occupa, e di dichiararlo incapace di adempiere una funzione qualunque in questo Stato, ma la parte condannata può inoltre essere messa in accusa e giudicata di nuovo secondo il diritto comune.

135. Si capisce perchè si sia adottato questo sistema.

Contro l'ultrapotenza del *demos* sta la limitazione stessa che nella legislazione ha ogni singolo Stato, di fronte al congresso; sta l'indipendenza dei singoli Stati l'uno dall'altro; sta la Suprema Corte di giustizia che annulla le deliberazioni contrarie agli statuti. Arrogi che in ogni Stato le Corti di giustizia (1) hanno il diritto di esaminare se un atto della legislatura è o no costituzionale nelle sue differenti clausole, esse possono anche rendersi conto della maniera con cui è stato votato, e dichiararlo nullo se tutte le forme volute dalla costituzione non sono state adempiute. Così nel processo intentato dallo Stato contro sir Macbry, fu riconosciuto che nei casi in cui si richiede una certa maggioranza per votare una legge, se la Corte trova che la maggioranza necessaria non ha dato il suo assentimento

(1) BROUGHAM, *De la démocr. et des gouv. mixtes*, trad. d'*Hassonville*, 1872, p. 426.

appartiene ad essa di pronunciare la nullità dell'atto votato dalla legislatura.

136. Analogamente è eletto il Senato del Capo di Buona Speranza. Colà il consiglio legislativo (così si chiama) è composto di 15 membri scelti per 10 anni dai freholder della colonia e rinnovati per metà ogni 5 anni. Questo consiglio è presieduto dal Chief-justice.

Nel Paraguay il Senato si compone di membri scelti nella medesima forma e nel medesimo tempo che i deputati in ragione di un senatore ogni 12 mila abitanti, e per frazione di popolazione non inferiore agli ottomila. Nel 1874 vi erano 13 senatori.

Per essere senatore, ommesse le condizioni generali, basta aver 28 anni.

I Senatori durano in funzione 6 anni, e si rinnovano per terzo ogni 2 anni.

Il Senato è presieduto dal vice-presidente della Repubblica, il quale non ha voto, fuorchè in caso di divisione.

Il Consiglio legislativo di Liberia è elettivo. Si compone di 8 membri che durano in carica 4 anni (i Comuni invece hanno 13 membri il cui mandato è per 2 anni). Le attribuzioni non sono solo le legislative, perchè consiglia il presidente della repubblica nella nomina dei sopraintendenti alle quattro contee o provincie in cui si divide quella repubblica.

137. Il Belgio dopochè, profittando forse della rivoluzione francese del luglio, si era violentemente staccato dall'Olanda alla quale non giusti trattati lo avevano avvinto, e la quale anzichè tenerlo come eguale, lo governava come un paese di conquista, pensò a darsi nuova costituzione. Uniti tutti i partiti sul terreno della libertà, anche il partito cattolico, che in altri paesi sembra tenere diverse vie, inaugurarono uno statuto che fu ed è vantato quale uno dei migliori del continente, e fece quel piccolo paese felice, oggetto di ammirazione e, aggiungeremo di invidia presso le altre con-

trade, benchè il principe di Metternich la volesse chiamare « une constitution presque inexécutable ».

138. Quanto all'istituzione del Senato ,dopo essersi molto acremente discusso sulla necessità o meno di una seconda Camera, si venne al quesito qual forma conveniva adottare. Il signor Devaux nel suo rapporto ne enumerava varie e moltiformi. La sezione centrale concludeva per la conservazione del Senato quale era dal 1814 in Olanda ed al quale perciò era assuefatto il Belgio da 16 anni.

Non fu l'opinione che in definitiva prevalse. Si volle fare elettivo dal corpo elettore comune, solo si posero delle guarentigie per gli eleggibili; queste guarentigie consistono:

1° Essere belga di nascita, o avere ricevuto la grande naturalizzazione;

2° Godere dei diritti civili e politici;

3° Essere domiciliato nel Belgio;

4° Avere almeno 40 anni;

5° Pagare almeno 1000 (2116,40 L. it.) fiorini d'imposta diretta, *patentes comprises*.

Nelle provincie, ove la lista dei cittadini paganti 1000 fiorini d'imposte dirette non raggiunge la proporzione di 1 sopra 6000 di popolazione, essa è completata coi più alti imposti della provincia fino a concorrenza di questa proporzione di 1 sopra 6000.

139. Non è necessario che ogni senatore venga eletto nella propria provincia, gli elettori hanno per limite i soli confini del regno. Solo si discusse se quelli che pur non giungendo a pagare per imposte i mille fiorini sono tuttavia inscritti nella lista degli eleggibili della provincia, per mancanza in questa di un numero sufficiente di alti censiti, siano eleggibili nelle altre provincie del regno. Il Senato decise per la negativa. Il Thonissen tuttavia persiste nell'altra opinione.

139.[bis] Manifestamente la più importante delle condizioni e quella su cui di preferenza si deve volgere lo sguardo, è la

quinta. Essendo piccolo il paese si può molto facilmente contare quanti siano in un'epoca determinata gli eleggibili alla carica. Nel 1874 erano 833.

140. Oltre i senatori così nominati, altri non può sedere nella Camera fuorchè il principe ereditario, che è senatore nato, entra in Senato a 18 anni ed ha voto a 25.

Si spiega e si giustifica assai facilmente l'eccezione fatta alla legge comune. Il principe ereditario dovrà un giorno reggere le sorti del paese; è utile, se non necessario, che arrivi a quel seggio non nuovo agli affari dello Stato, ed è un mezzo appunto di impratichirsi di essi l'assistere alle sedute della prima assemblea dello Stato, dove la gravità degli argomenti è trattata con degna e sapiente discussione da uomini pratici degli affari di governo.

141. Il numero dei membri dell'alta Camera è molto limitato, è ridotto alla metà di quelli della Camera bassa.

Il Senato, per provvedere alla stabilità delle cose ed alla conservazione delle tradizioni, non si rinnova ogni quattro anni come la Camera dei deputati, ma ciaschedun senatore sta in uffizio otto anni ed il Senato si rinnova per metà ogni quattro.

Il Devaux, relatore, rispondeva a quelli che volevano fare il Senato duraturo come la Camera bassa: « Se voi rinnovellerete il Senato ogni quattro anni, voi avrete un mutamento continuo nella legislazione e porterete nocumento non solo alle vostre istituzioni, ma ancora alle vostre relazioni esteriori, perchè un Governo variabile non inspira all'estero una grande confidenza, e l'esperienza prova che i Governi che persistono di più nelle loro vedute finiscono sempre per riuscire ».

Il Senato tuttavia, onde provvedere a supreme necessità in cui per avventura si può trovare lo Stato, è fatto dissolubile come l'altro ramo del Parlamento.

Il presidente del consesso è nominato dal Senato stesso.

142. Le sue attribuzioni sono quelle che appartengono ad ogni Senato, e cioè le legislative.

A differenza degli altri statuti non è alta Corte di giustizia per giudicare i ministri, nè tampoco gli attentati contro la sicurezza dello Stato, e nemmeno i suoi membri. Perocchè i senatori non godono in quel paese il privilegio che godono presso di noi.

Concorre però nella nomina della magistratura, perocchè lo Statuto belga stabilisce nel suo art. 99: « I consiglieri della Corte di cassazione sono nominati dal Re su due liste doppie, presentate una dal Senato e l'altra dalla Corte di cassazione».

143. Parliamo dei suoi pregi. Esso non suscita nella moltitudine quell'odio e quell'avversità che possono suscitare altre specie di Senati, quali, ad es., i Senati ereditari, od anche i Senati cooptativi e quelli composti di eminenti ufficiali pubblici. I senatori non sono uomini privilegiati, sono cittadini come tutti gli altri. Se si distinguono dalla comune del popolo, si è perchè questo apprezza il loro merito e li eleva al difficile còmpito.

In secondo luogo il Senato come corpo è molto autorevole. La opposizione sua, se alcuna volta è costretto a farla, non è sospetta di interessi egoistici o di classe. Perocchè è lo stesso popolo che si volle nominare quei dati senatori, e questi inoltre, se mai venisse loro in animo di fare un'opposizione capricciosa, si guarderanno bene, perocchè sorgerà loro il timore che in una nuova elezione il popolo più ad essi non si rivolga. Ciò che farà sì che la nazione, quando il Senato faccia qualche seria opposizione, la crederà giusta, perchè, se tale non fosse, i senatori andrebbero a pericolo di perdere il loro mandato.

Ecco pertanto gli interessi popolari benissimo tutelati.

144. Guardiamo il rovescio della medaglia. Ha il sistema di formazione del Senato adottato nel Belgio dei difetti? Crediamo di sì.

Alla necessità della conservazione delle tradizioni non

provvede certo come un Senato vitalizio. E ad ogni modo può avvenir caso in cui le tradizioni manchino di qualunque difesa. È il caso, pur qualche volta necessario ed imprescindibile, della contemporanea dissoluzione dell'una e dell'altra Camera. Può allora accadere che si abbiano le due maggioranze composte di persone nuove. Come provvedere nella fattispecie?

Il Senato d'altronde resta troppo simile alla Camera bassa. E dato pure che l'opposizione di un tal corpo sia rispettata dalla popolazione, bisogna vedere se desso sia veramente capace a farla. I medesimi essendo gli elettori di un membro del Parlamento e quelli dell'altro, non si vede ragione per cui non mandino in una assemblea e nell'altra persone della stessa tinta, affezionati agli stessi principii, e, se vuolsi, anche imbevuti degli stessi pregiudizi del momento.

Non si può contro osservare che se gli stessi sono gli elettori, diverse sono le condizioni richieste per essere eleggibile, principalissima tra le quali l'elevato censo. Perocchè le guarentigie non è negli eleggibili che si devono richiedere, sibbene negli elettori. In quelli vi sono sempre di coloro che sentono al pari della moltitudine, che vivono dei medesimi principii che questi vogliono far trionfare. D'altronde è pur vero quello che diceva Lefèvre-Portalis nel suo rapporto: « L'ambizione politica può incoraggiare i candidati più opulenti a sottomettersi a servigio delle più malvagie opinioni, quando siano sicuri di approfittarne ».

Nobili, aggiungiamo noi, erano Pericle, i Gracchi, Giulio, Lentulo e non pochi altri senatori seguaci di Catilina; nobili erano Cromwell, Mirabeau, Saint-Simon.

Non diciamo che un'alta Camera così costituita sia perfettamente inutile, perchè, non fosse altro, necessita due distinte discussioni e votazioni, per cui restano in parte impedite le deliberazioni troppo precipitose; ma non è certo la migliore maniera con cui si possa formare un Senato. Esso non deve essere troppo similare alla Camera bassa.

145. Nè si dica che nel Belgio non fece cattiva prova, e che perciò sia anche adottabile in altri paesi.

146. Prima di tutto anche nel Belgio, e in addietro ed in tempi più vicini (1), si ebbero degli scompigli e dei sobbugli, delle epoche di periglio. Il Lavergnes (2) pare non ricordi bene ciò. Intanto egli attribuisce in qualche modo all'opera del Senato se il Belgio potè senza rivoluzione attraversare il periodo turbinoso del 1848, ed aggiunge: « Ancor oggi il Belgio gode d'una pace profonda e di una prosperità luminosa e nel tempo stesso di grande libertà. L'esempio del Senato belga merita certo di essere preso in considerazione ». Anche a noi sia lecito affermar con orgoglio che abbiamo superati pericoli gravissimi, quale si è quello di compiere una tra le rivoluzioni più pacifiche che ricordi la storia. Anche da noi non si sente il minacciare di certi venti impetuosi che pare vogliano mettere a soqquadro altri paesi. Anche da noi si gode di prosperità e di una libertà che ci invidiano gli stranieri, e che non è certo minore di quella vantata pel Belgio.

147. D'altronde la condizione del popolo belga è tutta speciale ad esso. Colà vi è lotta tra partito liberale e cattolico; questi gioca una parte importantissima nell'ordine sociale e politico. Ora, qual partito più conservatore che il cattolico? E non varrebbe forse, altri dirà, da se solo ad opporre forte resistenza contro le mene radicali?

148. Il popolo belga poi non è una nazione che corra presto agli eccessi, come si suole fare in altri paesi; esso è molto moderato come ce lo attestano scrittori nazionali e stranieri (3). La sua stessa natura quindi lo allontana da molti eccessi.

---

(1) V. fra gli altri MELEGARI, Lez. XXXI, e MAY, *Dem.*, II, p. 82-3.

(2) BLOCK, *Dict.*, v° *Parie*.

(3) THONISSEN, *La const. belg.*, p. 125; PALMA, *Il cinquantesimo anno dell'indipendenza e della costituzione belga*, *Nuova Antol.*, XXII, p. 402.

149. Più, il paese è di piccolo territorio. E ciò quanto conferisca ad allontanare i pericoli che minacciar possono la stabilità della costituzione non v'ha alcuno che nol vegga e comprenda facilmente (1).

150. Arrogi che colà non esiste il suffragio universale od almeno un suffragio molto ampio. Anzi non sono ammesse in maniera alcuna le cosidette capacità. Per essere elettori è necessario essere tassati per 42 delle nostre lire (20 fiorini). A tal che mentre, non contando la Francia, la quale sopra 100 abitanti ha 27 elettori, l'Inghilterra, sempre sopra 100, ne ha 9, e l'Italia passa i 2,50, il Belgio ne ha appena 1,68.

Ed anzi fino al 1871 per certe provincie bisognava pagare d'imposta allo Stato 84 delle nostre lire.

150.bis Condizione d'eleggibilità è semplicemente il censo. Nei tempi odierni, ove il sistema del Senato belga si volesse adottare in altre contrade, è certo che si aggiungerebbero altre categorie non poche, con che si perderebbe quel po' di freno il quale si concentra nell'eleggibilità degli alti censati.

151. Per tutte queste ragioni, pur supposto che nel Belgio quel Senato non abbia fatto cattiva prova, non si potrebbe da tal fatto dedurre che quell'istituzione si possa senza pericolo, con utilità anzi, trapiantare in altri paesi da esso disparati.

152. Il Pierantoni propone un Senato simile al belga. Sarebbe eletto dal corpo elettorale comune, per la eleggibilità vi sarebbero le categorie, escluso quindi il censo come unica base d'eleggibilità. Anche il Thiers preferiva il sistema belga e lo indicava nel 1875.

Secondo la costituzione siciliana del 10 luglio 1848 i se-

---

(1) Bluntschli, *Théorie générale de l'État*, p. 401. — Il Laboulay anzi opinerebbe potersi in simili paesi far senza di una Camera alta. « Forse, così egli, una sola Camera è senza pericolo per un piccolo popolo, la cui vita è tutta municipale; in un grande paese come il nostro (la Francia) conduce infallantemente alla confisca della libertà, all'anarchia ed al dispotismo ». *Questions const.*, p. 334.

natori erano eletti dalle associazioni distrettuali in proporzione degli abitanti di ogni distretto, duravano in carica 6 anni (art. 96).

Condizione d'eleggibilità aver 35 anni ed essere compreso in determinate categorie similari a quelle dell'art. 33 del nostro statuto, non escluso il censo, escluse però quelle che indicano una dipendenza qualunque dal ministero (art. 9). I senatori erano 120. Tuttavia, per un omaggio di cui facilmente si comprende la ragione, erano senatori per tutta la loro vita quei pari temporali che sedevano per la costituzione del 1812, e che il 13 aprile avevano firmato l'atto di decadenza. Ruggero Settimo, oltre che senatore a vita, si faceva eziandio presidente dell'assemblea (1).

153. Nella Repubblica dell'equatore il Senato si compone di membri eletti a scrutinio diretto dagli elettori della Camera bassa in ragione di due per ogni provincia. Per essere elettore è necessario:

1° Essere cittadino dell'Equatore;

2° Essere cattolico;

3° Saper leggere e scrivere;

4° Essere maritato o avere 20 anni compiti;

5° Possedere in rendita o in fondi un capitale di 200 piastre (1000 L. it.);

6° Appartenere alla parrocchia nella quale si fa l'elezione.

Per poter essere Senatore si richiede: Essere cittadino dell'Equatore per nascita, avere 35 anni, possedere una proprietà fondiaria di un valore libero di 4000 piastre (20,000 L. it.), o una rendita annuale di 500 piastre (2,500 L. it.), provenienti da una professione od industria qualsiasi. I senatori sono eletti per nove anni e rinnovati per terzo ogni tre anni. Il Senato elegge la sua presidenza.

---

(1) Detta costituzione si può anche riscontrare in SOLIMENE, *Diritto costituzionale*, II.

154. Il duca di Broglie propone un suo sistema. Egli farebbe una lista di tutte le vere illustrazioni del paese. Vi sarebbero solo compresi i più alto locati in tutte le carriere pubbliche, tutte le fortune considerevoli e consolidate. Tutti costoro sarebbero nel tempo stesso elettori ed eleggibili (1).

155. Le categorie ideate dal Broglie si possono assimilare a quelle dei Senati vitalizii (2), e si potrebbe fino giungere ad affermare che il Senato ideato dal Broglie abbia i pregii dei Senati vitalizii senza averne i difetti.

I pregii, in quanto non può a meno di risultare formato delle prime intelligenze dello Stato, non i difetti, perchè non riceve la nomina dal potere esecutivo, e non è da questo per qualsivoglia altra ragione dipendente.

Ma così non è. Il Senato vitalizio non ha per effetto di formare un corpo a sè e separato dal resto della nazione, come farebbe il progetto Broglie. Gli elettori e gli eleggibili al Senato formerebbero una vera classe appartata di cittadini. Non sarebbe certo questo un modo da conservare la pace pubblica. E neppure un motivo perchè la popolazione soffrisse un'opposizione fatta da un Senato composto in simile maniera.

---

(1) « Secondo noi il Senato sarebbe elettivo.

« Esso sarebbe scelto sopra una lista ove figurerebbero tutte le vere e non effimere illustrazioni del paese, tutti i più alti locati in tutte le carriere pubbliche, tutte le fortune considerevoli e consolidate, toutes les existences assises, entrées en port.

« Sopra questa lista tutti gli eleggibili sarebbero elettori, e tutti gli eletti indefinitamente rieleggibili.

« L'intiero corpo sarebbe sottomesso alla rielezione per terzo di sei in sei anni ». Loc. cit., p. 276-7.

(2) E diffatti il senatore Carlo Alfieri, volendo applicare l'anzidetto sistema all'Italia, desumeva gli elettori dalle varie categorie dall'articolo 33 dello Statuto. Vi aggiungeva alcuni membri che avrebbero seduto di diritto, quali i cavalieri della SS. Annunziata (*L'Italia liberale,* 1872, p. 549 in nota). Ma per la ristrettezza di questa categoria è quasi da non tenerne conto.

Inoltre si rimprovera al Senato vitalizio di accogliere nel suo seno troppi impiegati. Di fare prevalere i sentimenti burocratici. Questo vizio sarebbe ben più forte nel proposto sistema. Ove gli impiegati sarebbero elettori e farebbero sentir il peso del loro voto, mentre i ministeri che si succedono al potere possono scartare nella formazione del Senato vitalizio quegli ufficiali pubblici, che, quantunque alto locati, porterebbero nel seno dell'assemblea la *routine* amministrativa.

156. Analogo al progetto Broglie era il progetto Molinari, proposto quando in Francia si elaborava la costituzione del 1875. Egli faceva un corpo speciale di elettori senatoriali, ed avrebbe per essi adottati i requisiti che sotto Luigi Filippo si domandavano per gli elettori politici.

157. E molto similare è pure il Senato di Vittoria nell'Australia, ove esiste il suffragio universale per le elezioni alla Camera bassa, mentre, secondo la costituzione del 1854, per concorrere alle elezioni dei membri del Consiglio legislativo, così è denominata la Camera alta, bisogna avere speciali condizioni di educazione e di ricchezza. Ne risulta che mentre elettori della Camera bassa ve ne sono 150,000, quelli dell'altra ammontano semplicemente a 30,000 (1).

158. Prescindendo dagli attriti sociali che possono nascere da questa condizione di cose, gli è un fatto che il detto sistema non fece colà buona prova.

È fino dal 1858 che gravi conflitti esistono fra i due consessi legislativi. All'epoca in cui il Bagehot scriveva il suo classico libro (2), perdurava questo stato di cose, ed anche oggi pare non voglia finire, ma vieppiù inacerbirsi. Al termine del 1878 il *Premier* di quella colonia scriveva al Governatore accennando la condotta tenuta dal Consiglio legislativo, e dicendo che in 24 anni di vita aveva avuto

---

(1) *Wetminster Review*, LVI, p. 308-9.
(2) Pag. 151 (ediz. fr.).

il coraggio di respingere 80 progetti di legge voluti dall'altra Camera, ed emendarne 20, e stigmatizzava simile condotta.

Il Governatore Povel riconosceva tutto questo, e conchiudeva che, se il sistema delle due Camere fa buona prova in Inghilterra, non la fa certo nella sua costituzione attuale a Vittoria (1).

159. In Danimarca la maggior parte dei senatori sono eletti in via indiretta ed in questa maniera: I senatori sono scelti a Copenhagen ed in quarantasette altri distretti, gli uni per metà da tutti gli elettori del primo grado a ragione di uno sopra 120 elettori, gli altri per la seconda metà dai più alti imposti; i più alti imposti sono quelli la cui rendita è imponibile a Copenhagen di 2000 rigsdalleri (5680 L.), ed altri di 1000 rigsdalleri (2800 L.), che hanno pagato allo Stato, o al comune un *minimum* di imposta di 75 rigsdalleri (213 L.). I membri così eletti sono 54. Ve ne sono poi 12 nominati a vita dal Re, e devono aver fatto parte delle assemblee rappresentative. In tutto 66. Il Senato è eletto per 8 anni e si rinnova per metà ogni 4.

160. Gli Stati Uniti d'America quando, dopo aver rivendicata la propria indipendenza dalla madre patria, si diedero nel 1776 la prima costituzione, non pensarono ad una seconda Camera. Veduto però quali mali ne nascevano, e quelli maggiori che ne potevano derivare, migliorarono nel 1787 la primiera costituzione, ed introdussero un Senato.

161. E l'idea che nella creazione di esso ebbe la prevalenza fu questa, che siccome si instituiva una Camera di rappresentanti, i membri della quale erano determinati per ciascun Stato in ragione della loro popolazione, per modo che gli Stati più grandi, più rappresentanti avevano; così

(1) La lettera del Primier e le osservazioni del Governatore si possono leggere nel recente scritto del prof. Brunialti, *Le moderne evoluzioni nel diritto costituzionale*, p. 230-1.

nel costituire la seconda Camera, si dovesse aver di mira l'indipendenza di ogni Stato (1); epperò ad ogni Stato eguali seggi si dovessero dare nell'alta assemblea. Di tal maniera per quanto forte fosse stata negli Stati grandi la volontà di sottomettersi i piccoli, e per quanto la loro volontà fosse riuscita a prevalere nella camera bassa, essa avrebbe trovato resistenza nel Senato.

Ed avviene che Stati piccolissimi, es. Delaware, che alla Camera dei rappresentanti inviano 1 deputato, al Senato per contro mandano 2 membri; nel modo stesso che 2 ne manda New-Yorck, che per la sua grande popolazione ha nella Camera bassa 40 (2) rappresentanti.

Perocchè il numero dei senatori che si stabiliscono per ogni Stato è appunto di 2 (3). E 37 essendo gli Stati dell'Unione, ne viene che il Senato conta in tutto 74 membri (4).

---

(1) « I piccoli Stati, dice lo Story, insistevano per avere una rappresentanza eguale nei due rami della legislatura. I grandi Stati volevano che fosse basata sulla popolazione. Le opinioni si bilanciavano talmente sopra questa questione vitale, che era impossibile d'intendersi sopra una forma di costituzione che consacrasse l'eguaglianza o l'ineguaglianza degli Stati nei due rami della legislatura. Bisognò dunque transigere o sciogliere la Convenzione. I piccoli Stati consentirono a non avere nella Camera che una rappresentanza proporzionale, ma vollero l'eguaglianza nel Senato; i grandi resistettero ancor lungamente a questo accordo. Alla fine la questione fu rinviata ad un comitato, che fece un progetto il quale, con qualche emendamento, divenne la base dell'organizzazione attuale ». Loc. cit., I, p. 297.

(2) Il numero però dei rappresentanti per ogni Stato non è fisso. Si elegge un deputato ogni 135 mila abitanti (salvo nei tre più piccoli Stati, ognuno dei quali, benchè non abbia quella popolazione, manda un deputato). A questo fine si fa il censimento ogni 10 anni.

(3) Quest'eguaglianza dei grandi Stati coi piccoli si volle così fermamente, che pur accogliendosi negli Stati Uniti il principio delle possibili mutazioni della costituzione, si sancì invece espressamente che quanto a quest'eguaglianza nulla si potesse mai innovare.

(4) Il numero degli Stati dell'Unione, e quindi il numero dei Senatori non è mai fisso. Perocchè la costituzione permette che gli Stati Uniti si aggreghino quegli altri Stati che man mano si vanno for-

162. L'indipendenza degli Stati si volle ancora assicurare in altra maniera, e cioè per mezzo della elezione del presidente dell'assemblea. Se si fosse lasciata la scelta a questa, ne sarebbe forse, per quanto non molto facilmente, nato il pericolo della tirannia degli Stati grandi sui piccoli; epperò per non fare torto ad alcuno si stabilì che presidente del Senato sarebbe lo stesso vice-presidente della Repubblica. Si aggiunse che il presidente non avesse voto che in caso di divisione in cui il suo voto decide della maggioranza.

Nel caso poi il vice-presidente sia costretto a compiere gli ufficii di presidente della Repubblica, allora il Senato si sceglie esso stesso il proprio presidente.

163. Mentre la Camera dei rappresentanti dura due anni, il Senato, per provvedere alla stabilità delle instituzioni, ne dura sei. Esso però si rinnova per terzo ogni due anni. E si prese cura che nella rinnovazione biennale dei due senatori d'ogni Stato ne scadesse un solo. L'esperienza poi ha dimostrato che giammai la proporzione dei senatori non mai eletti passa la metà della elezione.

È inutile enunciare se il Senato possa essere sciolto, perocchè, per la maniera con cui è intesa in quel paese la divisione dei poteri, non è fatto scioglibile neppure la Camera bassa, tanto meno sarà scioglibile il Senato.

164. I senatori, e ciò è quello per cui fu molto ammirato il Senato americano, pure essendo eletti 2 per ciascun Stato, questi non sono pienamente liberi nella scelta, e non potrebbero, p. es., farli eleggere dal corpo comune degli elet-

---

mando col popolarsi progressivo di quelle distese immense di terreno che ancor nell'America del Nord sono deserte. Ed infatto, molti nuovi Stati dall'epoca della costituzione fino ad oggi si formarono, i quali furono in seguito aggregati alla Confederazione, epperò accrebbero il numero dei senatori. Nel 1787 gli Stati erano 13, i senatori 26; nel 1830, quelli 24, questi 48, nel 1836, rispettivamente 26 e 52 (Story, I, 301). Poscia 36 e 72. Ultimamente si aggiunse un nuovo Stato (Colorado) ed i senatori aumentarono a 74.

tori, sibbene bisogna ricevano il loro mandato dalle legislature locali, le quali però, meno nel Rhode-Island, sono elette a suffragio universale.

Poche sono le condizioni richieste nei senatori; aver le solite qualità morali; aver una certa età, esser cittadino degli Stati Uniti, ed avere il domicilio per un certo tempo nello Stato da cui si è eletti.

165. Le attribuzioni dell'assemblea sono:

I. Le legislative, e le possiede ampiamente come ogni altro Senato. Riguardo alle finanze, vedremo che non ha il dritto di iniziativa, ma la costituzione gli garantisce esplicitamente il dritto di emendamento;

II. È alta corte di giustizia per giudicare il presidente della Confederazione ed i ministri e gli alti funzionari accusati dalla Camera bassa, che essa condanna (alla semplice privazione dell'impiego) colla maggioranza di 2/3 di voti. Le pene sono pronunciate dai giudici ordinarii.

Vi furono diversi casi in cui il Senato fu costituito in alta corte di giustizia. In due (contro due giudici della suprema corte) non vi fu condanna. Nel terzo contro un giudice che aveva oltraggiata la magistratura ubbriacandosi, vi fu degradazione. Nel quarto era imputato un senatore, ma si respinse l'accusa con una questione pregiudiziale, e cioè perchè un senatore non potesse essere accusato per venir poi privato della sua carica, dacchè questo può fare lo stesso Senato, investito come è del diritto di giurisdizione sui suoi membri (1). Ultimamente fu portato dinanzi all'alta corte il presidente Jhonson.

III. Partecipa in gran parte al potere esecutivo, poichè

a) tutti i trattati colle estere potenze da esso e non dall'altra Camera devono ottenere l'approvazione;

b) concorre nella nomina alle più alte funzioni dello Stato, ad es., quelle dei ministri. Ed avviene di fatto che

(1) Laboulaye, loc. cit., IV, p. 400.

alcune volte ricusa il suo assenso. Così, allorchè Grant nel 1872 volle chiamare a far parte del suo ministero A. J. Stewart, persona commerciante e stimabilissima, ed essendo legge (del 1789) presso gli Stati Uniti di non nominare a ministri persone esercenti la manifattura, esso rifiutò ripetutamente la sua approvazione. E non volle neppur acconsentire che il proposto ministro esercitasse il commercio per mezzo di altra persona. Il presidente vi si dovette rassegnare. Nel 1877 grande parte dei senatori volevano rigettare tutte le nomine fatte dal nuovo presidente Hayes, perchè questo, pur appartenendo al loro partito, chiamava agli alti ufficii persone moderate, ed appartenenti all'altra sètta politica. Non era certo una buona ragione.

Il Senato concorre anche nelle nomine degli ambasciatori, ed in quelle dei membri della suprema Corte di giustizia.

c) Sceglie nel suo seno varii comitati secondo le diverse amministrazioni dello Stato, i quali, ciascuno nella propria sfera, sorvegliano il potere esecutivo.

166. Detto così della composizione e delle attribuzioni del Senato americano, vediamo quali ne siano i pregii e quali i difetti.

Prima di tutto bisogna avvertire che il Senato americano fu istituito per conseguire uno scopo, che si capisce negli Stati federativi, e non negli unitarii, come la grande parte degli Stati europei, ed in ispecie l'Italia. Però, pure volendo conseguire quello scopo, si è favorito una speciale maniera di elezione, che può essere benissimo oggetto di studio dei pubblicisti per vedere se essa sia buona, e quale riuscita abbia avuto dove fu praticata, affinchè poi si veda se colle debite modificazioni non si potrebbe adottare in altri Stati. Ed è perciò che noi vi abbiamo fermato il nostro pensiero e studio.

I pregii sono simili a quelli del Senato belga. Il non costituire cioè nella società una classe di cittadini appartata dagli altri.

il poter fare un'opposizione autorevole verso il popolo, perchè da questo eletto, benchè qui in via indiretta.

Anzi aggiunge qualche cosa ai pregii del Senato belga, perchè si può molto più sperare da un Senato eletto non propriamente dal *demos* ma da corpi che, siano pur elettivi, presentano miglior guarentigia di buona scelta.

E il Senato americano diffatti in passato riscosse, e riscuote ancor oggi la lode dei pubblicisti. Basta citare il Tocqueville, il Labulaye, l'Ahrens, le discussioni fattesi nell'assemblea francese nel 1874 e nel 1875 (febbraio).

167. I difetti sono anche essi similari a quelli del Senato belga, sebbene alquanto attenuati. Esso difatti è troppo informato allo spirito che domina nella Camera bassa.

168. Ed è perciò che col successivo prevalere della democrazia, esso non è più quello di una volta, ed il cambiamento non è poco. La corruzione ha penetrato in quel corpo. Ce lo attesta fra noi il Palma (1), fra gli scrittori nazionali il Seaman stesso (2).

Inoltre in un recente suo articolo il Palma dice che i fondatori dell'Unione americana, comunque si studiassero di temperare la democrazia, non poterono porle freno sufficiente (3). E Jannet scrive:

« Gli Stati Uniti camminano rapidamente allo stabilimento di una repubblica unitaria centralizzata e colla distruzione del sistema federale si può prevedere del pari la distruzione di tutte le vere libertà. Il governo dell'Unione non sarà più un governo libero e rappresentativo, ma sibbene un governo onnipotente che assorbe e soffoca tutte le libere manifestazioni della vita nazionale in nome della pretesa sovranità popolare. Ecco ciò che fin d'ora può tenersi per certo. Codesto governo si personificherà nel presidente o nel Con-

(1) Palma, *Diritt. costit.* II, p. 274-5.
(2) *Le système du gouv. americain*, p. 21 e passim.
(3) Nella *Nuova Antologia*, XXIII, p. 240.

gresso? Qui verte tutta la questione. Se, più felice di Grant, un capo militare giunge a perpetuarsi nella presidenza per rielezioni successive, gli Stati Uniti diverranno una repubblica cesariana con un *imperatore sacro* e reso inviolabile dal suffragio popolare ».

« Il nostro governo, aggiunge il celebre pubblicista Browson, se si considera la sua origine, la sua forma costituzionale, non è in alcun modo una democrazia, ma è piuttosto una aristocrazia, limitata ed elettiva, secondo le teorie primitive. Ma nella pratica il governo fondato dai nostri maggiori non esiste da molto tempo se non di nome. La costituzione è una lettera, un voto, tranne in ciò che riguarda alcuni accessorii ».

E l'Ampere « questa (la tirannia della maggioranza) è il principio di una infermità radicale, insita nelle viscere della società americana, come di tutte le altre società democratiche (1).

È del resto nota la celebre lettera sugli Stati Uniti che il Macaulay scriveva nel 1857.

Le leggi alcune volte si comprano. I più alti magistrati dell'Unione si macchiano di delitti turpissimi, perocchè i ministri rubano (2), il presidente della Camera si fa simoniaco, un giudice della Corte suprema di giustizia non si rende meno indegno, i municipii si chiamano avanti il giudice penale (3). Si dirà, che cosa c'entra qui il Senato? Ma questo

---

(1) Ahrens, *Corso di diritto naturale*, II, p. 385.

(2) Baudrillart, *Histoire du luxe*, IV, p. 630. Brunialti, *Le moderne evoluzioni nel diritto costituz.*, p. 59. V. anche Cucheval-Clarigny, *Quatre années de l'histoire des États-Unis*, nella *Revue des deux mondes*, 19 febb. 1881, p. 811, e G. Picot, *La réforme judiciaire*, ibid., 1° gennaio 1880, p. 123-4.

(3) Il duca di Somerset dice degli Stati Uniti: « Il poco rispetto delle leggi per la disonestà dei giudici era uno dei peggiori vizi del governo arbitrario. Ma questo vizio non è stato sradicato dalla democrazia. Le Corti di giustizia, persino le legislature, sono corrotte dalla

primamente potrebbe impedir che divenissero leggi, quelle che innanzi tempo si comprano. Gli altri mali accennati annunziano e fanno presentire il male dell'intero organismo sociale e politico. E questo certo col successivo volger degli anni avrebbe dovuto impedire, o menomare un buon Senato.

168.[bis] Inoltre l'alta assemblea americana manca in gran parte di una delle prime doti, di una buona seconda Camera.

Infatti noi abbiamo veduto che questa, per ben compiere la sua missione, non deve aver nel suo seno i partiti così divisi e spiccati. Avviene il contrario negli Stati Uniti, come lo provano fatti recenti, specie la sua avversità contro il presidente Hayes (1). Questo stato di cose non può disporre ai sentimenti di moderazione a cui deve sempre inspirarsi un'alta assemblea. È anzi uno stimolo perchè i primi poteri dello Stato si accampino armati l'un contro dell'altro, con quanto nocumento della buona condotta delle cose di governo ciascheduno comprende facilmente.

169. D'altronde gli Stati Uniti sono favoriti da circostanze di cui noi non possiamo essere fortunati.

I. Essi hanno ancora una immensa quantità di terreno da occupare. Ciò che soddisfa i bisogni delle popolazioni, allontana molti spostati e peggio. Il *demos* invece di sfogarsi in paese, come farebbe in Europa, e mettere a repentaglio

---

venalità ed il pubblico servizio è monopolizzato da un'oligarchia di place-holders e place-socker, i quali maneggiano e manipolano le elezioni e i mandati nel loro esclusivo interesse. L'intiera costruzione dell'americana costituzione sembra fatta per mantenere un basso stendardo di morale integrità. Dalle alte posizioni nello Stato, alle più basse, gli eccitamenti a praticare o ad approfittare della corruzione sono innumerevoli. Comizi commerciali disonesti possono essere trovati in ogni paese, ma negli Stati Uniti flagranti casi di frode sono a gran stento riconosciuti con disapprovazione ». *Monarchy and democracy* nella *Quaterly Review*, n. 297, p. 235.

(1) *Annuaire de législation étrangère*, VII, p. 575 e 754; Cucheval-Claregny, loc. cit., p. 830-1 e passim.

la patria, si ritira alla coltivazione dei vasti terreni, ove finirà coll'arricchire, o almeno tale è la sua speranza, il che giova non poco.

II. Inoltre rattiene molto la forza del *demos* la stessa confederazione a Stati e l'indipendenza l'uno dall'altro. « Dopo l'avvenimento di Jefferson al potere », scrive il Cornelis de Witt, « il freno che gli uomini, i quali avevano fatto la rivoluzione, avevano voluto dare alla democrazia americana (primo fra i quali il Senato), si è sempre rilassato, e la sua azione è divenuta così debole, che il dispotismo della moltitudine sarebbe oggi affatto insopportabile in America, se non fosse temperato da due circostanze accidentali di cui gli Stati Uniti hanno solo il prestigio, l'estensione gigantesca del loro territorio, e l'antica divisione del paese in Stati distinti » (1).

III. Senza osservare l'organizzazione speciale del governo degli Stati Uniti, anche in molte altre parti, e queste importantissime. Sopra, invero, allo stesso potere legislativo, la Camera dei rappresentanti ed il Senato, sta in parte qual potere costituente la Suprema Corte di giustizia, che ha la mansione di custodire il patrio Statuto, non solo dagli attacchi che gli possono venir fatti dalle legislature dei singoli Stati, sibbene ancora dal Congresso stesso.

Impertanto, supposto che una qualche misura radicale giungesse la democrazia a far votare nell'una e nell'altra assemblea del Congresso, troverebbe un ostacolo insormontabile nella costituzione dell'alta Corte di giustizia, la quale, se quella fosse contraria alla costituzione, completamente annullerebbe.

IV. E convien tener di conto la natura speciale del popolo Americano. Esso è assuefatto da molto tempo al regime rappresentativo, intende e sa godere della libertà, per

(1) Thomas Jefferson, p. 386-7.

cui appiana molte divergenze che in altri paesi darebbero forse luogo a terribili conflitti.

« Niuna democrazia, dice Ahrens, ha potuto formarsi sotto auspicii così felici come quella degli Stati Uniti. Mediante una Unione più che secolare con la madre patria, le antiche colonie hanno potuto partecipare ai vantaggi offerti da un solido ordine monarchico, e sviluppare successivamente la loro energia nelle lotte col governo, affrancate dagli impedimenti che il libero movimento incontra in Europa. In tutte le sfere essi avevano per altro conservato il capitale morale più prezioso, nella profonda convinzione religiosa di cui erano animati gli emigrati, uniti ancora dall'uguaglianza delle sorti, dalle persecuzioni, dalle consolazioni, dalle speranze religiose, da tutti i motivi finalmente che l'incitavano a fondare un nuovo Stato su nuovi principii di eguaglianza religiosa e politica. Il fondamento morale del nuovo ordine politico sembrava essere il principio evangelico. Da chi viene lo spirito vien la libertà, principio proclamato anche da Jefferson, e che certo ha fatto fruttare per molto tempo in questo paese la libertà civile e politica ».

170. E poi il sistema Americano può aver fatto e far buona prova negli Stati Uniti e non in altri paesi. Ed il fatto dimostra appunto questa verità. È noto che le repubbliche ispano-americane si modellarono sulla costituzione dell'America del Nord. La prova però non deve esser bene riuscita, perocchè il Laboulay ci attesta che: « trasportate nell'America Spagnuola le instituzioni degli Stati Uniti non vi hanno avuto che un mediocre successo; si può anche affermare che in certi paesi esse non sono state che un fermento di disordine e d'anarchia » (1). E il Valbert: « Senza dubbio vi ha in questo mondo, in America per esempio, delle repubbliche democratiche ove le divisioni civili e le congiure di caserma mettono incessantemente in pericolo l'ordine

(1) *Question*, p. 362.

sociale; queste repubbliche vegetano, la loro industria è mediocre, le loro finanze sono imbarazzate, poichè le rivoluzioni costano sempre carissime » (1).

171. La Confederazione Argentina è formata di quattordici provincie: Mendoza, La Reoja, Cantamarca, Sulta, Jujuy Cordova, San Luigi, Coirientes, Tucuman, San Juan, Santa-Fè, Santiago, Dall'Estero, Entre-Rios, Buenos-Ayres. Ogni provincia, come quelle degli Stati Uniti, ha una costituzione speciale. Vi hanno due senatori ogni provincia, i quali sono nominati dalle legislature delle provincie. I senatori durano in carica 9 anni. Il Senato è presieduto dal vice-presidente della Confederazione.

172. Negli Stati Uniti della Venezuela il Senato si compone di membri scelti in ragione di due senatori per ciascuno Stato, secondo la forma adottata dalla legislazione speciale del detto Stato. I senatori durano in carica quattro anni, e si rinnovano per metà ogni due anni. Il Senato elegge, ogni sessione, la sua presidenza.

173. In altre repubbliche americane, che non sono rette a Confederazione, il Senato è eletto a due gradi. Pare quindi che quei legislatori adottassero il principio per il quale il Tocqueville diceva far così buona prova il Senato americano, l'essere cioè eletto in via indiretta.

174. Ad es. nella repubblica di Costa Ricca il Senato si compone di membri nominati dagli elettori di secondo grado, in ragione di due senatori per ogni provincia. Per essere elettori secondarii, oltre alle condizioni generali è necessario possedere un capitale di 1500 piastre (7500 L. it.) o una rendita di 200 piastre (1000 L. it.). Per essere senatore, oltre le condizioni generali, occorre possedere in beni un capitale di 4000 piastre (20,000 L. it.). I senatori sono

(1) *La force et la faiblesse des gouvernements démocrat.* nella *Revue des deux mondes*, 1° luglio 1880, p. 211. V. n° 174 in fine.

eletti per quattro anni e si rinnovano per metà ogni due anni. Il Senato elegge la sua presidenza.

Nel Perù il Senato si compone di 40 membri eletti a due gradi. Gli elettori di secondo grado devono avere gli stessi requisiti che quelli di primo, specie possedere un immobile qualunque e inoltre pagare un'imposta qualunque. I senatori, oltre le condizioni generali, devono possedere una rendita di 1000 piastre (5000 L. it.) ed avere 35 anni. I senatori, come i deputati, sono eletti per sei anni e rinnovati per terzo ogni due anni.

Del Perù scrisse il Ferrari (1): « La terra degli Incas diventa il paese dei dittatori, dei colpi di Stato, delle sorprese italiane, per cui vedi 15 mutazioni in 44 anni, senza tener conto delle prese d'armi, dei disordini, delle anarchie inseparabili da una regione ancora inoccupata e selvaggia ».

Nell'Uraguay il Senato si compone di membri eletti a scrutinio indiretto, in ragione di un senatore per ogni regione. Gli elettori di secondo grado non devono avere speciali requisiti. I senatori devono possedere un capitale di 10,000 piastre (50,000 L. it.) Sono eletti per sei anni e rinnovati per terzo ogni due anni. Il Senato elegge la sua presidenza.

175. Il Messico è una repubblica federativa composta di 27 Stati, più il distretto federale nel quale si trova la capitale Messico. Secondo la costituzione del 1857, esso aveva una Camera sola, ma addì 6 novembre 1874 è stata votata a grandissima maggioranza, e senza seria difficoltà, al Congresso Messicano, una modificazione alla costituzione da andare in vigore al 16 settembre 1875, colla quale si creò una seconda Camera o Senato.

Esso è composto di due senatori per ogni Stato, e due per il distretto federale. L'elezione è indiretta.

Tutti i cittadini Messicani nominano degli elettori, circa

(1) *Dei periodi politici*, p. 285.

80 per distretto, che si riuniscono al capoluogo del distretto, sotto la presidenza del presidente della municipalità, e nominano direttamente i senatori. Alla stessa maniera di elezione indiretta sono nominati i deputati. Per ogni senatore eletto si nomina un supplente.

Per essere senatore son richieste le stesse condizioni che per essere deputato, salvo che i senatori bisogna abbiano 30 anni compiuti al giorno in cui si aprono le sedute.

Il Senato, oltre alle solite attribuzioni (1) comuni alla Camera dei deputati, ha il potere esclusivo di

1° Approvare i trattati e le convenzioni diplomatiche fatte dall'esecutivo colle potenze straniere;

2° Ratificare le nomine fatte dal presidente della Repubblica, dei ministri, agenti diplomatici, consoli generali, impiegati superiori di finanza, colonie, ed altri ufficiali superiori dell'armata o della marina nazionale, nei termini stabiliti dalla legge;

3° Autorizzare l'esecutivo a permettere alle truppe nazionali di escire dalle frontiere della Repubblica, a lasciar passare le truppe straniere sul territorio nazionale e a permettere che le squadre di una potenza stazionino per più di un mese nelle acque della Repubblica;

4° Permettere che l'esecutivo possa disporre della guardia nazionale fuori degli Stati e territorii rispettivi, fissando la forza necessaria;

5° Dichiarare che vi ha cessazione dei poteri costituzionali, legislativo ed esecutivo di uno Stato, che si debba nominare un governatore provvisorio che convochi gli elettori, conformemente alle leggi costituzionali dello Stato. La

---

(1) L'elaborazione delle leggi, dei decreti può cominciare indistintamente nell'una o nell'altra Camera, eccetto i progetti relativi agli imprestiti, alle contribuzioni o imposte e al reclutamento militare, i quali devono sempre cominciare ad essere discussi alla Camera dei deputati.

nomina del governatore sarà fatta dall'esecutivo della federazione, con l'approvazione del Senato;

6° Risolvere le differenze politiche che si elevino tra i poteri d'uno Stato, quando l'uno di essi ricorre a questo effetto al Senato, e quando per queste differenze vi sia un turbamento dell'ordine costituzionale, colle armi. In questo caso il Senato renderà la sua decisione, conformandosi alla Costituzione generale della Repubblica ed a quella dello Stato;

7° Elevarsi a giury di *jugement*, secondo l'artic. 105 della Costituzione. La legge regola l'esercizio di questa facoltà come quello della precedente (art. 72).

L'art. 105 poi è così concepito: Conosceranno dei delitti di funzioni la Camera dei deputati come giury d'accusa, e il Senato come giury di *jugement*. Il giury d'accusa avrà per oggetto di dichiarare, alla maggiorità assoluta, se l'accusato è o non è colpevole. Se vi ha dichiarazione di assoluzione il funzionario continuerà ad esercitare le sue funzioni. In caso contrario egli resterà immediatamente privo delle dette funzioni, e sarà messo alla disposizione del Senato. Questo, elevato a giury di *jugement*, e dopo avere inteso l'accusato e l'accusatore, se ve ne ha uno, applicherà, alla maggioranza assoluta, la pena stabilita dalla legge.

Negli intervalli tra una sessione e l'altra vi è una Commissione di permanenza composta di 29 membri, dei quali 15 deputati e 14 senatori (art. 73).

Ha per còmpito anche di ordinare spontaneamente, o sopra la proposta dell'esecutivo, e dopo averlo inteso nel primo caso, la convocazione del Congresso, o di una sola Camera in sessione straordinaria.

Allora per costituire la maggioranza sono necessari i due terzi dei membri presenti.

176. La Bolivia (1) finora, tanto sotto la costituzione del

(1) Parliamo qui del Senato della Bolivia, quantunque non conosciamo quali precisamente debbano essere gli elettori. Ma dall'affer-

1861, quanto dopo le modificazioni subìte ai 9 ottobre 1871, fu sempre governata da una sola assemblea. Ma sullo scorcio dell'anno 1877 pose termine alla discussione di uno Statuto fondamentale, col quale si istituì il sistema delle due Camere (art. 39). Sistema però che, secondo quella Costituzione, non doveva andare in vigore che ai 6 agosto dell'anno 1880 (art. 1° delle disposizioni transitorie).

Il Senato della Repubblica si compone di due senatori per ogni dipartimento. La costituzione non dice come questi saranno eletti.

Per essere senatore è necessario, oltre alle condizioni generali, di essere boliviano e di non essere stato condannato ad una pena corporale: 1° Avere trent'anni; 2° possedere una rendita annuale di 800 boliviani, provenienti o da una proprietà immobiliare, o da una industria o professione. (Per essere membri della Camera dei deputati è necessario possederne 400); 3° avere avuto la residenza nella Repubblica durante i 4 anni che hanno preceduto immediatamente le elezioni, a meno che l'assenza dal paese non abbia avuto luogo per ragioni di servizio pubblico.

I senatori durano in carica sei anni, e si rinnovano per terzo ogni 2 anni.

Le attribuzioni speciali della Camera dei senatori sono annoverate dall'art. 4, il quale è così concepito: Esse consistono:

1° Intendere le accuse fatte dalla Camera dei deputati contro i funzionari designati dall'art. 60 (il presidente e il vice presidente della Repubblica, i ministri di Stato, quelli della Corte Suprema e gli agenti diplomatici). In questi casi il Senato si limita a dire se vi è, o meno, luogo al-

---

mare che fa quella costituzione che la Camera dei deputati sarà eletta a suffragio universale, e dal nulla dire degli elettori senatoriali pare non improbabile si adotti, o meglio si sia già adottato un sistema analogo in qualche modo ai sopra accennati.

io vedo in questa istituzione una specie di *palladium*, una possente guarentigia per l'avvenire della Germania ».

I consiglieri non sono proprio eletti in proporzione della popolazione di ogni singolo Stato; ciò non di meno i più grandi ne nominano di più, ed i più piccoli di meno. La Prussia ne nomina 17, Baviera 6, Sassonia 4, Baden 3, Assia 3, Brunswick 2, gli altri Stati 1.

Come si vede l'elemento preponderante è quello prussiano. Però il numero dei voti è uguale per ciascun Stato (1). Ed ogni Stato non può dividere il suo voto; è necessario voti a favore o contro una data proposta.

Il Bundesrath è presieduto dal gran cancelliere dell'impero.

179. Le attribuzioni dell'assemblea sono legislative ed esecutive; ma queste hanno una tale prevalenza che dànno a quel corpo non l'indole di un potere legislativo, ma piuttosto ne fanno una ruota dell'alta amministrazione dell'impero.

I. In quanto alle attribuzioni legislative rivede l'opera dell'altra Camera.

II. Fa i regolamenti generali d'amministrazione e le istruzioni per la esecuzione delle leggi. Ogni suo membro ha diritto di andare nell'altro consesso, di esservi sentito ogni qualvolta lo desideri per esporre le opinioni del suo governo, anche quando questa opinione non sia stata adottata dalla maggioranza del Bundesrath.

Appunto perchè il Bundesrath ha tanta parte di potere esecutivo siede anche quando sono chiuse le sessioni del Reichstag, onde compiere alle sue funzioni di governo e proporre i lavori legislativi. L'imperatore deve convocarlo quando il terzo dei suoi membri lo domandi.

---

(1) Era anche il sistema seguito nelle antiche provincie unite d'Olanda. Ivi l'assemblea generale si componeva di circa 50 membri, l'Olanda inviava 6 o 7 deputati, il Guidholard 19, la Zelanda 4, il Friesland 5, l'Oberissel 5, Groninga 6. Ma qualunque fosse il numero dei deputati inviati da ogni provincia, essa non aveva diritto che ad un sol voto. BROUGHAM, *De la Démocratie*, p. 474.

III. Autorizza lo scioglimento dell'altra Camera con lo assenso della presidenza (1) (l'imperatore).

Per lo scopo per cui fu instituito, per la sua natura, per le sue attribuzioni si può conchiudere che il Bundesrath è insieme una garanzia dell'autonomia ed indipendenza di ogni Stato, ed insieme un grande Consiglio di Stato.

180. In Francia nel 1874 e 1875, dopochè la vecchia assemblea del 1871 si era decisa a non separarsi se non dopo aver dato una costituzione al paese e dopo una infinità di tentativi sulla formazione di un Senato, si venne finalmente a questo sistema:

Si stabilì che 300 dovessero essere i membri dell'alta assemblea; 75 si fecero eleggere a vita dall'assemblea costituente, determinando che di mano in mano che restasse vacante qualcheduno di questi seggi per morte, dimissione, ecc., vi avesse provveduto il Senato stesso, con piena libertà di scelta.

Riguardo agli altri 225 si fecero elettivi. E gli elettori si stabilì dovessero essere i membri della Camera popolare, i membri dei Consigli dipartimentali, quelli dei Consigli circondariali, i delegati di ciascun consiglio municipale, uno per ciascheduno. Fu proposto che nello scegliere il delegato comunale non dovessero solo aver voto i consiglieri comunali, sibbene anche i maggiori imposti della comunità; ma non fu accettato.

A ciascun dipartimento si attribuì un certo numero di seggi senatorii. Si ebbe in ciò riguardo alla popolazione delle varie regioni della Francia; ma non se ne seguì esattamente le proporzioni (2). Così il dipartimento della Senna,

---

(1) BARD, loc. cit., p. 250.

(2) Come si vede vi è qualche somiglianza col Senato degli Stati Uniti, in cui ogni Stato, qualunque sia la sua estensione, vota per due senatori. Qualche deputato quasi voleva addirittura una somiglianza intiera con quella seconda Camera. Non venne ascoltato, ed a ragione.

che ha 2.220.000 abitanti, vota per 5 senatori, quello della Rhône, che ne conta 676.493, vota per 4.

I senatori sono eletti a scrutinio di lista; meno s'intende in quei luoghi in cui si elegge un solo senatore. La votazione si fa nel capoluogo del dipartimento o colonia.

181. Il Senato dura in ufficio 9 anni, e si rinnova sempre, s'intende, riguardo ai tre quarti (225) ogni 3 anni per terzo. Esso non può essere sciolto. Il presidente dell'assemblea è scelto dall'assemblea stessa.

182. Le sue attribuzioni sono:

I. Le legislative, quelle cioè che sono solite appartenere alla seconda Camera;

II. Giudica il presidente ed i ministri accusati dalla Camera bassa;

III. Il presidente quando vuole sciogliere l'altra Camera deve sentir la sua opinione, ed ottenerne l'approvazione. Cosa che già si avverò nel 1877;

IV. Riunito in un'unica assemblea colla Camera bassa concorre all'elezione del presidente della Repubblica. Anche questo fatto si avverò per le dimissioni del Mac-Mahon e l'elezione alla presidenza dell'attuale presidente Grevy.

183. Detto così della composizione ed attribuzioni di quell'assemblea, passiamo ad esaminarne la bontà intrinseca.

A prima vista potrebbe forse stimarsi sistema non cattivo, ed anzi dovrebbe tornare gradito ai partigiani della democrazia. Infatti esso non forma o dà origine a privilegio alcuno, ad alcuna classe o casta di persone.

È vero che vi sono i 75 membri eletti dal Senato stesso, ma ciò non può dare a tutto il corpo il carattere che abbiamo veduto dare alla Camera alta il sistema della cooptazione.

In uno Stato unitario, non si devono considerare le provincie od i dipartimenti quasi altri Stati stanti a sè ed indipendenti. Sarebbe la disorganizzazione del paese.

Inoltre nel tempo stesso che esso non dà luogo ad alcun privilegio nè di persona nè di classe, sembra buona garentia nella sua eventuale opposizione all'assemblea bassa. Da una parte invero pare sicuro che desso non farà opposizione che per il solo ed unico bene del paese, dall'altra che se fosse qualche volta forse appunto pel bene del paese costretto a fare una opposizione, questa sarebbe stimata dal popolo fatta a dovere, sarebbe rispettata, e non si griderebbe all'oppressione della nazione, ad ostacoli posti alla sua naturale sovranità e simili.

E diffatti non mancano coloro che inneggiano al sistema dell'attuale Senato francese.

Bard e Robequet fra gli altri scrivono:

« Il Senato francese è nominato senza alcuna condizione di censo, nè per gli elettori nè per gli eletti, dai delegati dei consigli comunali. E che sono questi consigli comunali formati dagli umili coltivatori di campagna, se non la rappresentanza la più popolare e la più democratica che esista nel nostro paese? Le nostre istituzioni senatoriali offrono anche questo singolare spettacolo della preponderanza politica attribuita non alla fortuna, non alla coltura intellettuale, ma alla classe la più modesta e la più diseredata dei benefizi dell'istruzione » (1).

184. Ma tuttociò è pura parvenza.

Distinguendo i diversi elettori si vede che di membri della Camera bassa ve ne sono 527, di membri dei consigli dipartimentali 2882, di quelli dei consigli circondariali 2457. In Francia poi si contano 35889 comuni. Come si comprende facilmente i delegati di ciascun municipio presi in complesso vincono di gran lunga gli altri elettori.

Più: Dei 35989 comuni francesi inferiori alle 100 anime ve ne ha 603; alle 300, 8352; alle 1000, 27000.

(1) Loc. cit., p. 215.

Siccome poi tutti i comuni, qualunque sia la loro grandezza e la quantità della popolazione, più di un delegato non possono mandare; ne verrà manifesto che tra i comuni avranno la prevalenza i delegati dei comuni piccoli; che questi avranno eziandio la prevalenza sovra tutti gli elettori del Senato; perchè i delegati dei comuni piccoli, contando semplicemente i comuni non superiori ai 1000 abitanti; il che è voler essere generosi, essendovi in Francia ancora 7382 comuni superiori a 1000, ma inferiori ai 3000 abitanti; i delegati dei comuni piccoli restano 27,000, mentre gli altri elettori in complesso sommano semplicemente a 15,866, la metà di quelli.

185. Non si può negare quindi la preponderanza che si è voluto dare al voto dei comuni piccoli, e così alle campagne sulle città. Questa certamente non è una cosa nuova. Tutti conoscono la forza e la grandezza di Roma esser provenuta dalla preponderanza che essa seppe dare all'elemento rurale, e nell'aver appunto saputo partire a quest'uopo il potere tra le varie tribù.

Non è neppur ignorata la preponderanza che fino a quest'epoca esercitarono le campagne sull'elemento delle città in Inghilterra. Questa preponderanza era grandissima prima del primo bill di riforma Fu da questo molto attenuata. Fu continuata a diminuirsi dal bill del 1867, e, quasi diremo, a distruggersi col *ballot suffrage*; ma non si può affermare che in qualche parte ancora non sopravviva.

Sistema analogo era tenuto dal III Napoleone. Sapeva questi che appunto nelle campagne era ancor viva la memoria dello zio, e che avrebbe avuto a sperare molto dalla influenza del clero sulle popolazioni, speranza che egli nutriva anche per i riguardi che in alcuni momenti usava verso la Chiesa.

186. Napoleone III ha potuto servirsi di tale sistema, ma anzitutto il suo non era libero regime, fu qualificato una dittatura militare; e poi l'elemento conservatore si faceva

entrare nella Camera bassa, per cui esso elemento non trovava ostacolo.

Nella Repubblica, per lo contrario, i varii partiti sono di fronte l'uno dell'altro. E così avviene che nella Camera bassa sia preponderante un elemento e nel Senato un altro contrario.

Certamente nel Senato non deve essere prevalente un elemento congenere a quello della Camera bassa. Deve essere capace di potersi efficacemente opporre all'altra Camera. Ma da questo tutto al dire che si debba formare un Senato di indole tutt'affatto opposta all'altra Camera, gran tratto ci corre. Sarebbe voler lasciar aperta la via a continui conflitti.

E questi veramente erano preveduti da alcuni scrittori francesi, fra i quali Leonce Ribert, e non si può del tutto negare che dei gravi conflitti in pratica non si siano poi verificati.

187. D'altronde il Senato aveva uno speciale vizio d'origine. Perocchè l'assemblea che l'aveva creato era stata a sua volta essa stessa creata in un'epoca in cui il popolo francese era molto impressionato dai mali sofferti a cagione della guerra colla Prussia, e delle successive perturbazioni sociali che avevano fatto temere delle cose più sante e care, della famiglia e della proprietà. Alla prevalenza di tali idee radicalissime aveva il popolo voluto manifestare la sua volontà recisamente contraria. Perciò era andato oltre nella scelta de' suoi rappresentanti. Egli si era piuttosto rivolto al partito cosidetto conservatore. Questo ne volle usare ed abusare per i suoi fini. Entrato nell'assemblea del 1871, dove aveva decisamente la maggioranza, volle continuare la sua dominazione per lungo tempo, e la durata dell'assemblea volle prolungata fino al 1875, tempo, in vero, troppo lungo per un'assemblea costituente. Nè basta, volle lasciar dopo di sè le traccie sue. Non volendosi l'assemblea sciogliere senza aver dato una costituzione alla Francia, esso

cercò di formare quella costituzione a comodo suo, e riuscì a formare il Senato nella maniera accennata.

Più. Esso non curò solo i suoi interessi per farli prevalere nell'orbita della presente e delle future costituzioni, sibbene formò il Senato per soppiantare a tempo opportuno la stessa carta fondamentale.

Un Senato composto di questa maniera non può, certo, bene compiere la sua missione, e tanto meno legittima può essere ritenuta, ed essere rispettata dalla Camera bassa e dal paese una eventuale sua opposizione. Il perchè la ragione dei temuti ed in parte verificatisi conflitti.

Ne discese anche un'altra conseguenza, che il Senato restò anch'esso diviso in partiti come la Camera bassa, e questi aspri come in quella; il che abbiamo dimostrato non essere buona cosa in una Camera alta.

Per le condizioni speciali della Francia, quindi, quel Senato non ci pare adatto, benchè veramente all'epoca in cui fu introdotto, e nella quale pure bisognava decidere qualche cosa, e dall'altra parte occorreva un po' contentar tutti, fosse anche nelle parvenze, potesse essere in qualche maniera scusato (1).

188. Per quanto alla bontà intrinseca del sistema ed alla

---

(1) Non è a supporre che in Francia tutti sieno paghi di quell'alta assemblea. Molti ne lamentano la composizione. I più scontenti, già s'intende, sono i radicali, i quali non solo vorrebbero il presente Senato non esistesse, ma addirittura abolirebbero una qualunque seconda Camera, comunque istituita. Nello scorso settembre quattordici dei ventinove membri di cui si compone il Consiglio Generale del dipartimento del Rhône si riunirono in sessione straordinaria, onde emettere voto per l'abolizione del Senato francese, ed ecco come quel voto motivarono: « Considerando che l'istituzione del Senato è il frutto di una combinazione reazionaria; che quelli che l'hanno votata, nel 1875, facevano assegnamento sul modo unico di elezione che essi hanno adottato allo scopo di assicurare in quella parte del Parlamento una grande maggioranza monarchica; che se il loro colpevole disegno è stato sventato dalla fermezza veramente repubblicana del paese, essi

possibile sua attuazione in altri paesi, es., in Italia, non ci pare adatto. Ragionando di ciò non curiamo la pratica maniera, con cui in Italia od in altri paesi si potrebbe effettuare, vogliamo semplicemente accennare all'utilità di far prevalere, nella formazione di un Senato, l'elemento rurale.

Per quanto desso abbia formato la fortuna di Roma, per quanto fosse usato dall'Inghilterra, a prescindere che questa lo ha ora abbandonato quasi del tutto, pare a noi che si potrebbe ancora discutere dell'utilità sua nel comporre una Camera bassa, e certo non si potrebbe in una legge elettorale del tutto negligere; ma in quanto al farne il sustrato per la formazione di un Senato, è quello che noi non possiamo comprendere; dacchè per avere un buon Senato nei tempi odierni è necessario comporlo di uomini sommi, delle

---

riuscirono nondimeno a dividere il Parlamento in due parti votate ad un lamentevole antagonismo; che questo è dimostrato e disgraziatamente troppo ben dimostrato; che il Senato, senza essere monarchico, non ha, per ciò, meno costantemente lavorato ad arrestare la Camera nelle sue tendenze progressiste;

Considerando che il Senato s'è fatto vedere il difensore degli interessi clericali;

Considerando che anche all'infuori della disastrosa azione politica, questa seconda Camera non può che incagliare il disbrigo degli affari; che, come già si è detto, se il Senato è dello stesso parere della Camera, esso non serve a nulla, e che, se è di contrario parere, è dannoso;

Considerando che il solo argomento che si possa addurre per difenderla, consiste nel dire che esso serve ad assicurare la stabilità e ad evitare gli inconvenienti possibili di un rinnovamento integrale della Camera, ma che, supponendo anche reale il pericolo a cui si è voluto alludere e la cui nullità assoluta è stata dimostrata dalla ferma costanza del paese, torna facilissimo l'evitare quel pericolo ricorrendo al modo di rinnovamento parziale con una Camera unica;

Per tutte queste ragioni, giudicando che la soppressione radicale del Senato sarebbe un immenso beneficio per la repubblica e per il paese, fa voti perchè la Costituzione sia riveduta in questo senso per mezzo dei procedimenti legali.

Lione, 11 settembre 1880 ».

prime capacità della nazione. Ora non è l'elemento rurale che potrebbe far questa selezione.

E si porrebbero le due assemblee troppo in urto l'una contro l'altra. Quasi quasi, se il Senato non volesse accondiscendere a qualche progetto voluto dall'altra Camera, si griderebbe allo spirito di classe o di casta. Rigettiamo quindi il sistema francese anche quando si voglia in un modo qualsiasi introdurre presso altre nazioni.

189. Dal 1814 al 1848 fu in vigore nell'Olanda un Senato di nomina regia, senza però avere la guarentigia delle categorie. In tal anno si pensò in quel paese a cambiare sistema. Quale scegliere fra tutti quelli praticati dalle altre nazioni, o quale creare di nuovo?

In Olanda hanno una fisionomia speciale le varie provincie del Regno. Da noi ed in altri paesi hanno certo una vita organica e stante per sè; non sono, come ad es., i circondari, i quali servono semplicemente a raccordare i vari comuni alle provincie.

In Olanda vi ha qualche cosa di più. Le provincie non sono solo esseri organici; esse hanno tradizioni, hanno la loro storia, dei nobili ricordi. E sopra (nº 178, in nota) abbiamo chiarito come ciascheduna di esse avesse, prima del secolo attuale, speciale rappresentanza nell'assemblea nazionale. Attalchè i paesi bassi portarono anche il nome di provincie unite, e nel 1814, quando si trattava di acclamare al Re novello ed alla nuova costituzione, mentre nel Belgio si chiamavano i notabili, nell'Olanda semplicemente i rappresentanti delle provincie sebbene in numero doppio. Il perchè nel 1848 si finì coll'attribuire ai Consigli provinciali la nomina dei senatori.

Il Senato olandese si compone di 39 membri eletti per 9 anni e rieleggibili per terzo. I senatori devono essere presi fra i più alti imposti, in ragione di 1 sopra 3000 abitanti. Essi non hanno il diritto di iniziativa. Il presidente è nominato dal Re.

190. Simile al Senato olandese era il Senato che la Spagna si dava colla costituzione del 1869.

Ne differiva in quanto non erano i soli consigli provinciale che eleggevano i senatori, ma loro si univano i delegati delle comunità nominati col suffragio universale, ed in quanto oltre i più alti imposti potevano essere eletti coloro che occupavano od avevano occupato le più alte dignità dello Stato. In altri termini, avevano costituite le categorie, le quali, a dir vero, si assomigliavano molto a quelle del nostro statuto. I senatori duravano in carica 12 anni e si rinnovavano ogni 3 anni per quarto.

191. Ed analogo è il Senato di Svezia. Secondo la costituzione del 1866 i membri di esso sono 125. Sono eletti per 9 anni dalle assemblee provinciali e dai consiglieri municipali nelle città che non partecipano alle assemblee provinciali come Stocolma e Gothembourg. Per essere eletti membri del Senato bisogna aver 35 anni compiuti e possedere da 3 anni un immobile valutato per lo stabilimento dell'imposta a 80,000 rigsdallari almeno (112,000 L.), o una rendita annuale di almeno 4000 rigsdallari (5600 L.).

192. Ad alcuni, fra gli altri il Palma ed il Vidari, piacque molto il sistema olandese, e, veduti i difetti del nostro, proposero modificarlo nel senso di quello.

193. Nello stesso senso Odillon Barrot proponeva il Senato fosse eletto dai Consigli generali (1).

Analoga pure era la proposta fatta in Francia dal Béranger nel 1831, e più tardi dal Prévost-Paradol (1869).

Secondo lui i Senatori sarebbero nominati non veramente da consigli provinciali, ma da specie di consigli regionali, si direbbe da noi, perocchè essi sarebbero scelti da assemblee le quali, secondo le idee di quello scrittore, erano chiamate a reggere ed amministrare più provincie.

---

(1) *De la centralisation,* p. 219.

Ai membri del Senato così eletti avrebbe aggiunto come colleghi gli ammiragli ed i marescialli, non però i cardinali, ed eziandio dieci altri membri scelti tra i loro colleghi dai membri dell'istituto di Francia. I senatori avrebbero durato in carica 10 anni, e per metà si sarebbero rinnovati ogni 5. Gli scadenti però sarebbero stati indefinitamente rieleggibili.

194. Il Palma ed il Vidari partono da un doppio punto di vista. Da una parte essi osservano che un Senato composto nel modo da essi prescelto, potrebbe, nel caso in cui fosse necessario, fare un'opposizione la quale riescirebbe molto autorevole di fronte al popolo. Diffatti, essi affermano, in questi tempi in cui tutti i poteri devono e si fanno derivare dalla volontà popolare, in tempi in cui alla stessa monarchia non basta più la *grazia divina,* ma è giuoco forza si appoggi sulla volontà della nazione, in questi tempi è strano che un potere così elevato, che deve essere così efficace sul governo del paese, prescinda dalla volontà di questo. Se un Senato vuol aver forza, è necessario si purifichi col balsamo della popolare elezione. E ciò si ottiene col proposto sistema.

Dall'altra, considerano che un Senato eletto dai consigli provinciali, nel mentre deriverebbe i suoi poteri, sebbene indirettamente, dal popolo, riuscirebbe puro dalle passioni di questo.

Un consiglio provinciale, esclama il Palma e ripete il Vidari, si farebbe un onore di mandare nell'alta assemblea gli uomini più eccelsi che si trovano sul territorio da esso amministrati, i generali illustri, gli insigni statisti, gli scienziati di fama estesa.

195. Malgrado l'autorità del Palma noi dubitiamo fortemente che in pratica la cosa procederebbe nel modo da esso inteso. Noi temiamo che anche il *demos* non abbia troppo a farsi sentire a traverso della purificatrice assemblea provinciale. Se ad essa si desse questo potere, vi è molto a dubitare che i consiglieri non restino in qualche modo legati

al partito a cui debbono i voti ottenuti, e che da questo non sieno costretti a votare per i seggi senatorii conformemente ai suoi desiderii.

Vi sarebbero le associazioni costituzionali o progressiste, o di qualsivoglia altro genere, che non mancherebbero di far sentire la loro influenza, e di ricordare le benemerenze o mene del tale o tale altro consigliere. Quindi, o perchè si manderebbero nel consiglio persone di cui il partito non può dubitare pel suo interesse, o perchè in ogni modo il consigliere è messo in forse della sua futura rielezione, crediamo che i candidati al Senato non sarebbero scelti secondo il loro merito intrinseco, come presuppone il Palma, ma secondo le viste e gli interessi di ciascuna setta politica.

196. E poi un'altra cosa è ancor da temere, e si è che i consiglieri provinciali non potendosi molte volte mettere d'accordo sui nomi da prescegliere, vengano a transazioni reciproche, coll'escludere dal seggio senatorio quegli uomini insigni che l'una parte e l'altra voleva; e si scelgano invece nomi su cui le parti vanno d'accordo, ma che non hanno meriti ben distinti e conosciuti. Non sono insomma vere sommità, come sarebbero forse stati quelli che ciascuna parte separatamente voleva scegliere.

Queste transazioni e compromessi se possono avverarsi tra i membri dell'intero consiglio, possono anche accadere tra i membri della stessa maggioranza del consiglio quando essa sia discorde.

E tutto ciò pare presupponga che accada lo stesso Vidari, perocchè vorrebbe che i consigli provinciali non fossero liberi nella scelta; ma propone si creino delle categorie, e queste difatti le vedemmo adottate in Spagna nel 1869 ed anche in Olanda e Svezia.

196.[bis] D'altra parte, o i senatori si nominerebbero a vita, e in allora in caso di serio conflitto colla Camera dei deputati, e supposto che, questa sciolta, il paese mandi la stessa maggioranza di prima, non si saprebbe come finirla;

o non si nominerebbero a vita, loro si darebbe un mandato più o meno temporaneo, e non sarebbe tuttavia escluso il pericolo di grave conflitto, e della difficoltà grave di non saper come sceglierlo, se il Senato si mantenesse sempre in urto colla nazione.

197. Inoltre, già bene lo avvertiva il Carné, benchè noi confessiamo che questo non è certo il primo argomento da opporre agli illustri scrittori, l'affidare la nomina ai consigli provinciali farà sì che sieno eletti elementi locali, quantunque, come anche propone il Prevost-Paradol, si lasciasse libero ogni consiglio di scegliere i senatori anche fuori del territorio da esso amministrato. Se una grande celebrità locale esiste, lo vogliamo ammettere, sarà eletta, se non esiste, a preferenza di altra celebrità lontana si opterà per una media e peggio. Almeno questa sarà la norma comune, e quando si seguisse altra via, probabilmente si tratterebbe di persone le quali tanto si impongono da formare quasi una eccezione da non tenersi in calcolo.

Ciò non si verifica in altre specie di Senati, esempio il Senato vitalizio. Il ministero non ha carattere locale ed è spinto a scegliere le persone più distinte, a qualunque parte della nazione appartengano. Senza contare l'influenza personale del Re che, come avverte Hello (1) ed il Macaulay, per la posizione sua speciale fuori e superiore ai partiti i quali vivono nelle lotte quotidiane, è posto in grado di porgere valido aiuto all'uopo.

198. E bisogna poi osservare, pure supposto che col metodo ora discusso si potesse eleggere un ottimo Senato, se sia lecito, per fare un bene da una parte, fare un male dall'altra. Perocchè pare a molti che dando ai consigli provinciali tale attribuzione, si peggiorerebbe assai la pubblica amministrazione, facendo in essa entrare l'elemento politico.

(1) Loc. cit., 439.

I consiglieri provinciali infatti non sarebbero eletti tanto per amministrare quanto per le elezioni senatoriali.

Il Vidari si difende coll'asserire che già anche adesso la politica non si può totalmente escludere dall'amministrazione ; ma questo non è buon motivo ; se un male già esiste, si deve cercare di estirparlo, non di aumentarlo.

199. Inoltre in molte parti d'Italia, per es., in Torino, da varii anni si usa, all'epoca delle elezioni amministrative, portare nella propria lista eziandio i nomi di buoni e sagaci amministratori appartenenti al partito contrario. Ciò accenna ad un sanissimo principio di sottrarre, come si conviene, la politica dall'amministrazione.

Non si deve quindi, come si dice volgarmente, venir ora a porre i bastoni tra le ruote. Ed anche le cose volessero, non si procedesse più avanti nella retta via, ciò ci pare già un bel passo fatto, una buonissima cosa che non si deve cercare di perdere.

200. Non convien qui citare l'esempio dell'Olanda, perchè quel Senato non si è mostrato, dal tempo che esiste, superiore o migliore al nostro. E d'altronde un'alta assemblea che ben può approdare in quel paese, piccolo di territorio, ed in cui si fa ancora sentire così fortemente l'autonomia delle provincie, può essere cattivo presso di noi, in una nazione estesa e che conta 27 milioni d'abitanti.

Prescindendo dall'osservare, come i senatori devono colà essere scelti fra i più alti censiti « condizione la quale, come ben avverte il Lavergnes, ha per iscopo evidente di riservare alle grandi proprietà l'entrata alla Camera, *ciò che può esser considerato come un ritorno indiretto verso l'eredità* ». Ora io dubito fortemente che in Italia si possa formare un Senato con simili condizioni negli eleggibili, e tanto meno con simili intenti.

E neppur si possono invocare gli Stati Uniti, perocchè abbiamo dimostrato come essi versino in condizioni tutte diverse dalle nostre. D'altronde il loro Senato abbiam veduto

che non gode più quella stima di cui era favorito una volta.

Non parliamo del Senato Belga, perchè non invocato dai nostri avversari.

201. Diciamo del Senato di Lubecca, il quale è elettivo e vitalizio nel tempo istesso.

Si compone di 14 membri scelti a vita a scrutinio diretto, dai loro concittadini. Il Senato deve sempre comprendere 6 (ciò è richiesto indubbiamente dalle sue attribuzioni esecutive) giureconsulti e 5 negozianti.

Il Senato elegge il suo presidente. Il Senato è permanente. Esso esercita insieme il potere esecutivo e il legislativo. Un turno legalmente organizzato distribuisce ogni due anni tra i diversi senatori, i servigi pubblici, che entrano nelle loro attribuzioni.

Il Girardin preferisce un sistema di Senato elettivo e vitalizio.

Nel 1875, una commissione presieduta dal Lefevre Portalis lo proponeva. E l'Ellero sarebbe esso pure di questa opinione, benchè le sue idee sulla natura di una seconda Camera non siano accettabili (1).

CAPO V.

Senato di nomina regia.

202. Il suo carattere consiste in questo, che è nominato dal re, e che i senatori sono a vita, ma il re li deve scegliere entro determinate categorie, le quali dal nostro Statuto sono annoverate all'art. 33, che così suona:

(1) *La riforma civile*, p. 377-8.

« Il Senato è composto di membri nominati a vita dal Re, in numero non limitato, aventi l'età di quarant'anni compiuti, e scelti nelle categorie seguenti;

1. Gli arcivescovi e vescovi dello Stato;
2. Il presidente della Camera dei deputati;
3. I deputati dopo tre legislature o sei anni di esercizio;
4. I ministri di Stato;
5. I ministri segretari di Stato;
6. Gli ambasciatori;
7. Gl'inviati straordinari, dopo tre anni di tali funzioni;
8. I primi presidenti e presidenti del magistrato di Cassazione e della Camera dei conti;
9. I primi presidenti dei magistrati d'appello:
10. L'avvocato generale presso il magistrato di Cassazione ed il procuratore generale, dopo cinque anni di funzioni;
11. I presidenti di classe dei magistrati di appello, dopo tre anni di funzioni;
12. I consiglieri del magistrato di Cassazione e della Camera dei conti, dopo cinque anni di funzioni;
13. Gli avvocati generali o fiscali generali presso i magistrati d'appello, dopo cinque anni di funzioni;
14. Gli uffiziali generali di terra e di mare.

Tuttavia i maggiori generali e i contrammiragli dovranno avere da cinque anni quel grado in attività;

15. I consiglieri di Stato, dopo cinque anni di funzioni;
16. I membri dei Consigli di divisione, dopo tre elezioni alla loro presidenza;
17. Gl'intendenti generali, dopo sette anni di esercizio;
18. I membri della regia Accademia delle scienze, dopo sette anni di nomina;
19. I membri ordinari del Consiglio superiore d'istruzione pubblica, dopo sette anni di esercizio;

20. Coloro che con servizi o meriti eminenti avranno illustrata la patria;

21. Le persone che da tre anni pagano tre mila lire di imposizione diretta in ragione dei loro beni o della loro industria. »

208. Oltre i senatori di nomina regia vi sono quelli di diritto. Sono i principi della famiglia reale i quali sono senatori nati, entrano in Senato a 18 anni ed hanno voto a 25.

Per le ragioni di ciò valgano quelle dette quando parlavamo del Senato Belga, e dicevamo che colà il principe ereditario è di diritto senatore del Regno.

Da noi veramente non è il solo principe ereditario che siede fra i senatori, sibbene ancora tutti gli altri membri della famiglia reale. Ma la ragione di ciò è facile a comprendersi. Anche gli altri principi reali conviene si addestrino per tempo negli affari dello Stato, perchè di solito hanno poi da occupare i primi posti nell'amministrazione.

E bisogna pur avvertire, che a persone così elevate nella società, non si poteva negare il diritto di concorrere alla direzione della cosa pubblica, e d'altronde non era opportuno lasciare che gli elettori li chiamassero alla Camera popolare, perchè ciò sarebbe stato un permettere che si discutesse sulle loro persone, il che non è conveniente; tanto più che non si può quelle discutere senza entrare nella stessa famiglia reale, e scoprire la maestà della Corona; non conveniva neppure lasciar dipendere dal capriccio dei vari ministri la loro entrata nel Senato.

E nè tampoco bisogna dimenticare che, dal momento che si era creato un foro privilegiato pei senatori, non si dovevano questi rendere superiori ai membri stessi della Real famiglia; e dal momento che non si instituiva, come in altri Stati, es., il Portogallo, un foro privilegiato pei deputati, ministri e reali principi, era opportuno dichiarare questi senatori, perchè anch'essi potessero del privilegio godere.

204. Questa specie di Senato non fu inventata dai redattori del nostro Statuto. La copiarono dalla carta francese del 1831.

Già abbiamo detto che fino a quell'epoca in Francia il Senato era stato ereditario; che tale malgrado i voti favorevoli dei membri del potere esecutivo e degli scrittori, non si poteva conservare per ragioni di tempo e, si può aggiungere, anche di luogo.

Si pensò allora a creare un Senato semplicemente vitalizio. Il ministero lo proponeva nel senso che era stato ed era ancora in vigore nell'Olanda; la commissione della Camera vi aggiunse le categorie. Di qui sorse l'art. 23 dello Statuto francese, donde poi fu ricopiato il nostro art. 33. Il Boncompagni (1) ci fa temere che il voto di coloro che sottoscrissero lo Statuto non fosse per tal sistema. E gli si può prestar fede, stantechè, oltre la onorabilità della persona sua, la quale fece da tutti rimpiangere la recente sua perdita, egli certo ebbe occasione di praticare, e si può credere addirittura, abbia tutte quelle persone molto praticato.

Però se essi, pur non credendo il migliore in teoria l'attuale sistema, tuttavia l'accettarono, fecero certo opera saggia. Esso forse per i tempi era il più adatto e conveniente.

E sarebbe stata certamente non buona politica l'accogliere il Senato ereditario, mentre, come avverte il Balbo, se il nostro Statuto si fosse pubblicato qualche mese dopo, sarebbe stato necessario appigliarsi al sistema del Senato elettivo.

205. Il sistema in discorso, come abbiamo già accennato, fu accolto in Olanda dal 1814 al 1848.

Differiva però notantemente dal nostro, perocchè non vi erano le categorie, ed il numero dei senatori era limitato. L'art. 80 di quella costituzione infatti disponeva « che la

---

(1) *Lez. di diritto cost.*, in fasc. II, 94.

Camera alta fosse composta di 40 membri almeno, e di 60 al più, che avessero compiti 40 anni, nominati dal Re ». Il Destrivaux rimpiange « l'organizzazione di quella Camera che fu tantosto esclusivamente composta, dice egli, di creature del governo ». Questo giudizio deve essere un po' sospetto perchè pronunziato da un belga; del resto in quel paese ed in quell'epoca non era sviluppato il diritto costituzionale; inoltre nonchè essere sviluppato il governo di gabinetto non era neppure sancita da quella costituzione la responsabilità ministeriale.

Fu in vigore in Francia dal 1831 al 1848, epoca nella quale lo portò via la bufera democratica. Era stato anche adottato dalla costituzione spagnuola del 1845, dalla costituzione napolitana e da quella Toscana del 1848, dalla costituzione turca del 1876; sostanzialmente era adottato pure dalla costituzione dell'anno XII, secondo la quale il Senato era composto di membri di diritto, che erano i principi della famiglia imperiale, dei senatori in esercizio, e di quelli che erano scelti dall'imperatore. Il numero dei suoi membri quindi era illimitato. Ecco il giudicio che ne faceva il Romagnosi:

« Un corpo romito, senza considerazione e senza forza pubblica, dotato di bastante facoltà per demolire la costituzione, e sprovvisto di bastante forza per far fronte ad una semplice minaccia del capo dell'amministrazione; investito di poteri pedissequi per l'andamento ordinario delle cose, e spogliato di poteri superiori sia nelle vicende inopinate della fortuna pubblica, sia in tutti quei casi nei quali la caducità personale del monarca invoca appoggio esterno alla famiglia, al trono ed allo Stato ».

A tal sistema si assomigliava anche in qualche modo il Senato di Napoleone III. Secondo la costituzione del 14 gennaio 1852, completata dal Senato consulto del 25 dicembre 1852, desso constava dei principi della famiglia imperiale, dei cardinali, marescialli, ed ammiragli, e di 150 senatori

nominati dall'imperatore; in seguito per il Senato consulto del 20 aprile 1870, ratificato dal plebiscito dell'8 maggio, il numero dei Senatori poteva essere portato a due terzi di quello dei deputati, compresi i senatori di diritto. Ecco il giudizio che di quel Senato porta il Lavergnes:

« Si può difficilmente esprimere una opinione sopra la costituzione del Senato francese. Per il piccolissimo numero dei suoi membri, per la sua ricca dotazione, per la scelta affatto arbitraria del sovrano era il solo del suo genere che esistesse al mondo. Il suo modo di nomina non offriva alcuna garantia » (1).

Non dissimile è il pensiero del Midy che si esprime anche più diffusamente (2).

Simile è anche il Senato del Canadà. Perocchè i suoi membri sono a vita, sono nominati dal governatore, e bisogna che possedano 4000 dollari (circa 20,000 L. it.) di rendita. Simile è pure il Consiglio legislativo della Nuova Zelanda, i cui membri sono nominati a vita dalla Corona.

206. E malgrado la ora accennata riuscita di certe sue sfigurazioni, pare non sia del tutto disadatto.

Composto di uomini che hanno occupato od occupano le più alte cariche dello Stato, che appartengono alle condizioni più elevate della società, è fatto capace di comprendere i nuovi bisogni dei tempi, e l'opportunità, e l'utilità di accondiscendere alle loro esigenze; d'altra parte non è legato da alcun spirito di classe o corpo, il che gli permette di dare un libero voto quale la coscienza glielo consiglia e detta.

E se veramente così non agisse, e volesse contrariare le aspirazioni nazionali, vi sarebbe sempre un rimedio contro di ciò. Perocchè il numero dei senatori è illimitato; quindi si potrebbe nominare quel numero di senatori necessario,

---

(1) Block, *Dict.*, v° *Pairie.*
(2) *Le régime constitutionnel*, 1869, p. 497-8.

onde poter procedere a quelle riforme che il paese per avventura richiedesse.

207. Per gli stessi motivi per cui è in grado di conoscere l'utilità di alcune proposte riforme, apprende anche facilmente l'inopportunità ed il danno che possono apportare altre. A queste si oppone. E la sua opposizione alla fin fine non può che restare accetta al popolo, perchè conosce essere il primo corpo dello Stato composto di uomini insigni per benemerenza verso la patria, per studi fatti, per la fama di cui sono circondati. Superiori d'altronde ad ogni sospetto perchè non legati da alcun spirito di corpo.

208. Essi poi sono indipendenti. Perocchè oltre la piena irresponsabilità della parola, oltre la libertà del loro voto, oltre i privilegi di cui sono circondati, essi godono pure dell'inamovibilità, essendo a vita. Essi sono indipendenti dalla piazza, da cui non hanno a temere una non rielezione ; indipendenti dal governo, perchè, o godenti un'alta posizione nella società, se nominati per censo ; nulla aventi a sperare o temere se scelti per avere occupate alte posizioni nell'amministrazione della cosa pubblica, ed ora vivono vita privata ; o se ancora l'occupano, quella posizione stessa, perchè elevata, è una garanzia onde il senatore, sebbene pubblico funzionario, sempre nulla o poco abbia da sperare o temere ; e d'altra parte essa posizione non si è potuta acquistare senza elevatezza di carattere, buone doti di mente e di animo.

Il fatto poi che il potere esecutivo privasse dell'impiego, oppure togliesse la pensione di riposo ai senatori che votassero per avventura contro il suo avviso è così anormale, benchè già accaduto in Inghilterra ed Olanda, che noi crediamo non dovercene occupare. D'altronde ove il fatto veramente accadesse, non so se il ministero farebbe a sè più bene che male, perchè egli è certo che molto guadagnerebbero quei senatori che fossero così trattati. Oltre la stima pubblica che infallantemente acquisterebbero amplissima,

oltre la gloria che loro proverrebbe da quella specie di martirio a cui sarebbero assoggettati, avrebbero forse la contentezza di pubbliche sottoscrizioni di danaro a loro favore, il che li avvantaggerebbe anche nel materiale. E quest'ultima supposizione si è ancor essa avverata.

209. Il Senato vitalizio inoltre, per la larga parte fatta ai più alti funzionarii dello Stato, si assomiglia molto al Senato romano che riscosse lodi così segnalate, e del quale così ragiona Stuart Mill:

« Fra tutti i principii secondo cui si può costituire un corpo saggiamente conservatore, e destinato a moderare e a regolare l'ascendente democratico, il migliore mi sembra essere quello che aveva servito di base al Senato romano, il corpo più prudente e più sagace che abbia giammai amministrato gli affari pubblici. I difetti di un'assemblea democratica che rappresenta il pubblico, in generale sono difetti del pubblico stesso: la mancanza d'educazione speciale ed il sapere. Ciò che è necessario per rimediarvi è di associargli un corpo, i tratti caratteristici del quale siano l'educazione speciale ed il sapere.

« Se una Camera rappresenta il sentimento popolare, l'altra dovrebbe rappresentare il merito personale, provato e garantito, e per servizi pubblici, reali, fortificati dall'esperienza pratica. Se l'una è la Camera del popolo, l'altra dovrebbe essere la Camera degli uomini di Stato, un consiglio composto di tutti gli uomini pubblici, che hanno occupato cariche o funzioni pubbliche importanti. Una simile Camera potrebbe essère molto più che un corpo semplicemente moderatore, non sarebbe unicamente un freno, ma anche una forza impulsiva. Là il potere di rattenere il popolo apparterrebbe agli uomini più capaci, e in generale i più desiosi di farlo avanzare in ogni utile progresso ».

210. E si noti che il Senato regio ha un pregio che manca nel Senato elettivo. Infatti nel Senato regio non si accentuano, per la maniera con cui è formato, i partiti come si possono

accentuare in un Senato elettivo, ed i fatti lo dimostrano. Ora l'accentuazione dei partiti nella Camera alta, come abbiamo sopra notato, è cosa dannosissima.

211. Per le cose dette il Senato regio oltre al sapere accondiscendere, od opporsi al voto della Camera elettiva, secondo che l'opportunità richiede, esso potrà anche convenientemente compiere le altre funzioni per cui noi abbiamo dimostrato essere utile e necessaria una seconda Camera.

I. Conserverà le tradizioni. Esso può soddisfare benissimo a questa bisogna, perchè i senatori sono nominati a vita, d'altronde gran parte di senatori avendo occupate le più alte cariche dello Stato sono in grado di poter quelle benissimo conoscere e conservare.

II. Farà un diligente e serio esame delle leggi votate dall'altra Camera, le coordinerà fra loro e colle altre leggi dello Stato. Di ciò non si può dubitare atteso la qualità delle persone che siedono nell'alto consesso.

III. Accoglierà nel suo seno quegli egregi personaggi, che pur essendo distintissimi, sono stati dimenticati dal suffragio popolare, e della cui opera il paese ha imprescindibile bisogno. Ed ogni ministero, qualunque sia il suo partito politico, si farà una gloria di proporre al Re la nomina di tali insigni persone.

212. Però non mancano di coloro i quali tacciano il Senato vitalizio di difetti.

Primamente, dicono essi, è nominato dal potere esecutivo. Ora ciò non può che mettere i senatori in una certa qual dipendenza di esso potere esecutivo. E veramente pare non manchino di fondamento quando così ragionano. Una persona, che è scelta a far parte di un così eminente consesso, non può non sentire gratitudine per chi gli fece simile favore.

Arrogi che il potere esecutivo nominerà ai seggi senatorii persone del suo cuore, che abbiano le stesse idee politiche;

e così cercherà di infeudalizzare a sè stesso la prima assemblea dello Stato.

218. Non bisogna tuttavia esagerare. Il sentimento di gratitudine è un buonissimo sentimento; ma la prestanza degl'individui, e prestanti saranno sempre la grandissima parte di coloro nominati, farà sì che essi, entrati nel Senato, si ricordino e si persuadano essere loro imprescindibile dovere, prima di usare gratitudine verso il ministero, di curar di esser buoni senatori, e perciò indipendenti (1).

Lo stesso non mancheranno di fare anche quando siano dello stesso partito politico del gabinetto che li ha nominati. Essi considereranno bene lo stato delle cose, esamineranno esattamente le ragioni pro e contro, e finiranno, se la misura è veramente esiziale alla cosa pubblica, o col non votarla, o coll'apportarvi sostanziali modificazioni. Onde a ragione diceva il Pinelli nel 1851: « Badate bene: se voi nominate 100 che abbiano l'opinione che al Senato non compete il dritto (di emendamento), 99 su 100, quando saranno nominati senatori, studieranno meglio la questione, e finiranno per persuadersi che il Senato ha il diritto ». Epperò nel giugno 1879 il Pierantoni poteva deplorare il mutamento d'avviso dei senatori nominati dai ministeri di parte sinistra (2).

E bisogna anche tener conto che il Senato è vitalizio. Dopo che i senatori sono stati 4, 10, 20 anni nell'assemblea, le cose hanno subito tante modificazioni; la condizione degli uomini e dei partiti ha tanto cambiato, che essi sono benissimo in istato di fare un'ottima opposizione al ministero che pure appartiene a quel partito a cui apparteneva

---

(1) « Il Senato nominato da Napoleone I contribuì a rovesciare l'impero ». Guizot, *Mémoires pour servir à l'histoire de nos temps*, p. 32. È vero tuttavia che non aveva più di fronte il Napoleone, ma le esigenze delle nuove circostanze.

(2) *Atti Camera dei dep.*, seduta 28 giugno 1879, p. 8040, col. II.

quello da cui hanno ricevuto la nomina, e col quale in politica pienamente assentivano.

Senza osservare che i partiti si avvicendano al potere, e che il Senato non resta mai totalmente formato di persone appartenenti alla medesima sêtta politica; un ministero non troverà mai in quel corpo tutti i membri appartenenti ad altre sêtte, o tutti alla sua favorevoli.

Inoltre convien tenere in debita considerazione questa circostanza che un ministero, buon grado o malgrado, non nomina all'alto seggio semplicemente persone appartenenti al suo partito, ma anche all'altro partito lascia aperto il Senato, come se ne hanno numerosi esempi presso di noi.

Ed anche sono nominate al primo consesso dello Stato persone che propriamente non hanno mai fatto professione di politica, di quelli che non hanno mai decisamente fatto adesione ad un partito determinato, ma che pure per la loro dottrina sono saliti a grande fama. Questi guarderanno le cose quali veri giudici indipendenti e sovrani, non vincolati da alcun precedente di sorta; e forse coi loro ragionamenti porteranno dalla propria parte molti colleghi.

Insomma il Senato vitalizio, per le alte intelligenze di cui resta composto, per le persone che accoglie nel suo seno, le quali non hanno mai fatto professione esplicita di alcun sistema politico, per la inamovibilità de' suoi membri, la quale contribuisce anche ad attutire le esagerazioni dei partiti, per la esistenza stessa nell'assemblea di persone appartenenti a diversi partiti politici, tutto fa sì che esso sia un'assemblea veramente moderatrice, come è necessario sia un buon Senato.

214. Senonchè altri difetti gli si rimproverano. E si dice: a che serve l'indipendenza dei singoli senatori, se poi il voto del Senato può essere accaparrato con un'infornata di nuovi membri?

E veramente anche qui non si manca di qualche ragione. Il numero dei senatori essendo illimitato, il potere esecutivo

quando sia propriamente deciso a far passare dal Senato una data misura, può creare tanti senatori quanti gli bastano. Queste infornate (1) producono un doppio effetto. In primo luogo fanno un'impressione sui senatori già esistenti e li sospingono a votare per il ministero; secondamente portano nel Corpo senatorio membri, del cui voto il ministero è, od almeno si crede, sicuro, e che perciò fanno cadere la bilancia dalla sua parte.

215. Come già abbiamo detto, anzitutto nelle cose non bisogna esagerare. Certo il potere esecutivo ha il *summum jus* di creare senatori quanti ne vuole e quando vuole, ma in ciò non ha limitazione alcuna, non incontra nessun ostacolo? Ed il suo intento sarà sempre raggiunto? Non lo crediamo.

Il ministero non è affatto libero nella scelta. Esso deve rintracciarli in certe determinate categorie che abbiam veduto enunciate nell'art. 33 dello Statuto. Comprendiamo che queste categorie lasciano ancora un campo lato al gabinetto, perchè questi possa trovare quegli individui a sè propensi, di cui ha bisogno. Comprendiamo che anche in quelle categorie come vi possono essere quelli decisamente avversi ad ogni utile riforma, così vi possono essere di coloro che cospirino col *demos*, come abbiamo accennato quando dicevamo che le garanzie per la scelta di un buon Senato non devonsi domandare agli eleggibili sibbene agli elettori. Pur tuttavia non si può negare che nessun freno, proprio nessun freno non porgano quelle categorie, tanto più quando il potere esecutivo abbia bisogno di un numero alquanto grande di senatori. E si noti che in quelle circostanze in

---

(1) La parola *infornata* non è cosa nuova, non si usa solo in Italia. La si adoperava in Francia sotto la restaurazione e Luigi Filippo, ed in Inghilterra il Todd, volendo significare quel concetto e riferendosi al 1806 e 1832, dice *batch*, che in inglese suona *infornata di pari* (Todd, loc. cit., p. 86 e 120).

cui il ministero vuol fare grandi infornate non può moralmente rivolgersi alle persone infime di quelle categorie, ma è quasi costretto a proporre persone somme, trattandosi di far violenza alla prima assemblea dello Stato.

Insomma la difficoltà di trovare quei 50 o 60 nomi, l'effetto che deve fare sopra di esso il rifiuto che da alcuno gli venga fatto, motivato su che non voglia entrare in Senato sotto la parvenza di essere stato costretto a votare una cosa che egli disapprova; l'effetto che deve far sopra il paese il rifiuto fatto pubblico di queste egregie persone, son tutti freni di cui si deve tener qualche conto.

Quindi si fa manifesto come il sistema delle categorie non servì solo, come pretende il Girardin (1), a far sì che nell'alta assemblea non entrino persone men degne, ma per anco contribuisce a vincolare il diritto del potere esecutivo di nominare i senatori in numero illimitato e ad impedire le infornate grandi.

216. Però supponiamo pure che il ministero trovi quei 50 o 60 nomi, che non abbia alcun rifiuto, si potrà forse star sicuri che quei 50 o 60 entrati in Senato votino a favore del ministero? Io ne dubito per le ragioni sopra accennate.

E credo che qualche volta succederà quello che prevedeva il Pinelli.

217. Ma si soggiungerà: il ministero, supposto pure che tutti quelli nominati nuovamente non votino contro, vincerà sempre per quella specie di umiliazione inflitta ai senatori antichi, per cui molti di questi, decisi prima a votar contro, o voteranno in favore o si asterranno.

---

(1) Esso diceva: « Le categorie non sono un limite al numero dei pari; esse sono una precauzione contro il favore e l'arbitrio ».
Le opinioni manifestate qui, ed in altri luoghi, di Saint Marc Girardin sono esternate in un suo articolo sulla Camera dei pari di Luigi Filippo, pubblicato nella *Revue des deux mondes* nel 1844, e tradotto in Italia dall'Alfieri (*L'Italia liberale*, 1872).

Il fatto è possibile, ma è pur possibile succeda il contrario, cioè che molti senatori, i quali erano pronti a votare a favore, votino contrariamente, vista la violenza che si vuol fare ad un'assemblea di cui sono membri, e di cui sono interessati a mantenere l'alto prestigio.

Intanto il fatto previsto dagli avversari molte volte non avvenne. Ad es., in Piemonte, quando nel 1853 si trattava di affidare alla Banca nazionale il servizio di tesoreria, e credendosi il Senato avverso, si nominarono 10 nuovi senatori pochi giorni prima del voto, tra i quali l'illustre Massimo d'Azeglio, il Senato per questo non cambiò parere e votò contro.

218. L'infornata di nuovi senatori è una misura così straordinaria, come quella che mira direttamente a far pressione sulla prima assemblea dello Stato, che si troveranno anche degli ostacoli nel seno stesso del ministero. Questo penserà ben seriamente prima di decidersi ad un passo così pieno di pericoli.

Nell'occasione del *bill* della prima riforma in Inghilterra, i pari, come si sa, erano decisamente avversi. Il ministero propose al re la creazione di un numero grande di nuovi membri. E la misura, altri con non tutti i torti potrà dire, non poteva allora che lodarsi, perchè si trattava veramente di un caso straordinario, in cui l'utilità del progetto era evidente; e, a prescindere che per essa si era già manifestato da un secolo il parere di illustri statisti, il paese era già stato su di essa interpellato più volte, e sempre aveva risposto affermativamente. Non era lecito a poche persone l'opporsi alla volontà nazionale, chiaramente ed indubbiamente manifestata. Il re non accettò il partito ed il ministero si ritirò (1). Tuttavia fu di nuovo richiamato, ed ebbe dal re la chiesta autorizzazione di nominare un numero

---

(1) Todd, loc. cit., p. 120-1.

considerevolissimo di pari. Ma non si crèda che il ministero vi si adattasse di buon grado. Sentiva troppo l'importanza che aveva, e gli effetti tristissimi che poteva produrre simile provvedimento. Ecco come ne discorre il Brougham, che pur faceva parte di quel gabinetto.

« Quando andai, egli dice, a Windsor, dal re, con lord Grey, si aveva una lista preparata di 80 nomi scelti con grandissima cura, in modo da fare tutto quel meno che si potesse d'aggiunta permanente alla Camera e all'aristocrazia: figli primogeniti di lords, uomini senza discendenza, irlandesi o scozzesi. Si aveva, il conte Grey ed io, un vivo sentimento della necessità di quel passo per le circostanze, in vero, straordinarie del caso. Ad ogni modo tanta impressione facevano sulle nostre menti le possibili conseguenze costituzionali di quel precedente, che io non so davvero se, messo al punto, non avrei preferito, non dico soltanto d'affrontare i clamori popolari, il che mi sarebbe importato pochissimo, ma di far correre al paese tutto il rischio di quel momento d'agitazione per il *bill,* anzichè esporre la costituzione d'Inghilterra ad un così imminente pericolo di rovina, e sono certo che se io avessi fatto un passo verso il conte Grey in tale intenzione egli ne avrebbe fatto due verso di me » (1).

Ed altrove soggiunge: « Fu fortuna per la costituzione che il patriottismo dei pari, agendo sotto i saggi consigli del duca di Wellington, ci preservò dal ricorrere ad una *misura così piena di pericoli. Io ho sempre riguardato quello come il più grande pericolo che io abbia scampato nell'intiero corso della mia pubblica vita* » (2).

Inoltre, nel 1804, Addington era sicuro di avere una maggioranza nella Camera dei comuni, non però in quella

(1) *Bretish const.* V. anche Broglio, loc. cit., p. 46-7.
(2) *Bretish const.*, p. 269.

dei lords. Tuttavia questa si sarebbe ottenuta con una *informata*. Egli non la volle fare (1).

219. Ecco dunque che una grande informata di senatori trova anche delle difficoltà nel ministero; ma altre più forti ve ne sono ancora.

E primamente il Re, custode delle pubbliche libertà, al cui senno è affidata la costituzione dello Stato, permetterà forse o starà indifferente al fatto che un ministero nomini un gran numero di senatori allora che non ve ne sia un grave ed urgente bisogno? Si dice che nell'anno scorso quando il ministero voleva che si approvasse ad ogni costo la legge d'abolizione del macinato; ed avendo avuto da quel corpo voto negativo, presentasse al Re una lista di un numero grande di nuovi senatori, proponendo a S. M. il dilemma o l'approvazione della nomina o la dimissione del gabinetto. Si soggiunge che il Re rispondesse: « Nel bivio di lasciar cadere una istituzione o di accettare le dimissioni vostre, mi è facile la scelta ». Siamo sicuri che in qualunque occasione fosse necessario, il Re Umberto, o qualsiasi dei suoi successori, saprebbe rispondere al modo medesimo.

Lo stesso Carlo X ridusse di un quarto la lista di pari presentatagli; invece di 100 ne nominò solo 76.

Nel 1856 il Saldhana nel Portogallo per aver avuto contraria la Camera dei pari, voleva creare gran numero di senatori. Il Re nol permise ed accettò le dimissioni (2).

220. E la stampa non è da immaginare se ne starebbe zitta e contenta. Se applaudirebbe quella della maggioranza; eleverebbe alti lamenti quella appartenente all'opposizione. Certo non avrà egual peso di quella di fronte al ministero, ma qualche influenza non potrà non esercitare fuori dubbio, specialmente quando sia basata su ragioni fon-

---

(1) TODD, *Parlam. gov.*, I, p. 86.
(2) *Quaterly Review*, n. 300.

date. Che dimostri, ad esempio, la evidente non necessità della misura, il numero troppo grande dei nominandi, la poca fama di alcuno di essi e simili. Le sue ragioni, in una maniera o nell'altra, convinceranno il partito avversario e saranno in qualche parte accettate.

221. E non bisogna dimenticare come delle nomine fatte sia onninamente risponsabile il gabinetto, non essendo per nulla al giorno d'oggi ammessibile la teoria degli atti proprii della prerogativa reale, fra i quali si ammetteva la nomina dei senatori. Di esse deve essere pienamente risponsabile chi le propose.

Ciò essendo, egli è certo che neppure il Parlamento se ne starà tranquillo ad osservare i fatti. Nella Camera bassa si eleveranno alte grida, se le nomine proposte non sono convenienti. Si farà un'ampia discussione, il potere esecutivo sarà costretto a dire chiare le sue ragioni, supposto anche sia la semplice minoranza che si mostri delle nuove infornate adontata e la maggioranza sostenga il ministero. Questa necessità del ministero di chiaramente spiegarsi in pubblico sarà per esso un freno da non disprezzarsi (1).

E le nomine di nuovi senatori suscitarono già nel nostro Parlamento alti lamenti e vive interpellanze, come quelle del deputato Boggio nel 1864, quando si nominarono 23 senatori per far passare un progetto che dal ministero era vivamente desiderato.

222. La storia veramente dimostra che in altri tempi si fece del diritto di nomina illimitata un grande abuso. Ne abusarono in Inghilterra gli Stuart, Giacomo I, Carlo I, Carlo II che insieme crearono 193 nuovi pari.

La regina Anna, per assicurarsi il voto della Camera dei

---

(1) « Più d'una volta, in Inghilterra, in Olanda, agli Stati Uniti d'America la libera discussione prolungata ha dato ragione a minoranze perseveranti contro minoranze accidentali o imprevedute ». Guizot, *Mélanges politiques*, pref., p. xv.

lords su un progetto, ne nominò 12, i quali le diedero voto favorevole alla sera del giorno stesso in cui furono nominati.

Lord North, nel 1776, onde poter fare approvare gli arretrati della lista civile ne creò 10.

Pitt, per avere la maggioranza nella legge sulla reggenza, ne nominò, nei primi cinque anni del suo ministero, 50. In tutto il suo ministero, che durò 17 anni, 140. E conosceva talmente il pericolo in cui si poneva la costituzione, che propose di non potersi più, durante la reggenza, creare nuovi pari; proposta che però non fu approvata.

Nel 1851 in Portogallo se ne nominarono 28 dal ministro Saldhana, numero veramente stragrande trattandosi di un paese così piccolo di territorio, e che ha una costituzione in cui entrano le parie ereditarie.

In Francia sotto la restaurazione, nel 1819, la Camera alta, per avere accettata la proposta Barthelemy, ebbe il dolore di veder creati 60 nuovi pari (1). Più tardi si fece la famosa infornata per mezzo della quale si soffocarono le idee liberali e si fece prevalere il sistema reazionario. Ne furono nominati 76 (2), numero enorme trattandosi di se-

---

(1) Duvergier de Hauranne, *Histoire du gouvernement parlementaire en France*, vol. V, p. 49-51. « In quell'epoca la Camera dei deputati aveva minor numero di membri che quella dei pari » (ivi).

(2) Di essi 35 erano deputati, 5 vescovi; gli altri, persone molto sconosciute, erano membri dei Consigli dipartimentali, ed erano dispensati dal creare i maggioraschi. Duvergier, loc. cit., vol. IX, p. 330.

Il *Moniteur* allora officiosamente dava i motivi della nuova numerosa creazione di pari: « La forza di resistenza della Camera dei pari deve essere nel numero dei suoi membri! nello spirito che li anima..... È nella natura del governo rappresentativo che la Camera nominata dal popolo divenga sempre più popolare. Bisogna dunque che la Camera nominata dal Re riceva tutta quella forza che la costituzione permette di darle ». Attraverso l'oscurità di questa teoria, dice il Duvergier, non era difficile di scorgere questo pensiero molto

natori ereditarii. Dopo la rivoluzione del luglio si crearono 36 pari (1) nel 1831; se ne crearono altri 60 nel 1832 (2).

223. Ma bisogna pur osservare che i tempi in cui furono fatte quelle infornate non sono più quelli in cui viviamo ora. All'epoca degli Stuart, sotto la regina Anna, durante il regno di Giorgio III, il Re entrava direttamente nella direzione della cosa pubblica. Egli, in certo qual modo, faceva parte del ministero, benchè dopo la rivoluzione del 1688 il governo cosidetto di gabinetto si sia cominciato a far conoscere, e sotto i Re susseguenti, specie sotto i due primi Giorgi, esso si sia grandemente e fortunatamente sviluppato.

Però egli è certo che non si affermava sotto la regina Anna, e tanto meno nei tempi a lei anteriori degli Stuart. Il Re quindi non poteva allora porre un freno ai ministri, perchè era veramente esso che aveva bisogno di freno.

Così si dica dell'epoca in cui regnò Giorgio III. Se quando egli salì al trono già era nato il governo di gabinetto ed era cessato in gran parte il governo personale, è però cosa da tutti conosciuta come quel monarca a quella teoria facesse fare più di un passo indietro. Gli è perciò che quello che abbiamo detto dei nuovi pari nominati sotto gli Stuart e la regina Anna, si deve anche dire dei pari nominati sotto il regno di Giorgio III, e però delle infornate fatte dal Pitt.

Bisogna anche considerare che a quei tempi non si avevano altri freni che sopra abbiamo dimostrato esistere nei tempi moderni.

Non vi era la libertà della stampa, e tanto meno sviluppata come dessa è al giorno d'oggi.

---

semplice e molto chiaro, che la maggioranza della Camera dei pari non era abbastanza monarchica e che era per divenirlo colle nuove promozioni (Duvergier de Hauranne, loc. cit., IX, p. 330-1).

(1) Guizot, *Mémoires*, II, p. 231.

(2) Ibid., III, p. 195.

Sotto gli Stuart è inutile parlarne. La stampa infatti non poteva avere quella esplicazione che ebbe nei tempi posteriori, dacchè nel fatto esisteva, si può dire, da poco tempo; in diritto vi era la censura sancita dallo stesso lungo Parlamento.

Dopo la rivoluzione del 1688 fu affermata la libertà della stampa, ma non le si concedette in modo conveniente il giury. Ad ogni modo benchè la stampa fosse proclamata libera, tutti conoscono i soprusi a cui era assoggettata.

Laonde dessa nè sotto la regina Anna nè sotto Giorgio III poteva far sentire la sua influenza.

Mancava anche la vita parlamentare così sviluppata come oggidì, e l'interesse che il pubblico in generale adesso prende al buon andamento della pubblica cosa.

La nomina dei 28 pari fatta nel Portogallo nel 1851 resta spiegata dalle circostanze straordinarie in cui versava allora il paese (1).

Le considerazioni sin qui fatte per l'Inghilterra si presentano per le infornate fatte in Francia sotto la restaurazione. Era il Re che in fatto governava. Il comune dei cittadini poi non era chiamato al governo della pubblica cosa.

La nomina dei 36 pari fatta nel 1831 resta giustificata benissimo dalla necessità che nelle circostanze di tempo e di luogo la parìa ereditaria più non continuasse ad esistere in Francia, od almeno che giudice di questa convenienza non dovesse essere la Camera dei pari stessa, giudice interessato in causa.

Quella posteriore del 1832 si giustificava dalla mancanza di membri nell'alta assemblea, mancanza proveniente e dalla dichiarazione fatta che la parìa più non fosse ereditaria, e dalle dimissioni di molti pari.

---

(1) *Queterly Review*, n. 300, p. 570.

Nel 1845 si crearono molti nuovi membri, ma allo scopo di riempiere i vuoti che successivamente aveva fatto la morte in quell'assemblea. Lefevre-Portalis anzi a proposito della parìa del 1830-48 scrive: « Ai termini della carta del 1814 e della carta del 1830 il numero dei pari era illimitato, ma il Re non abusò mai della prerogativa di nominare nuovi pari, al punto di passare il limite posto nell'anno VIII che fissava il numero dei membri del Consiglio degli anziani alla metà dei membri del Consiglio dei cinquecento ».

224. Nel Senato subalpino e in quello italiano si fecero le seguenti infornate che, con una fatica piuttosto improba, ho potuto rilevare dagli atti stessi dell'assemblea e dalla lettura dei varii giornali che nelle diverse epoche si pubblicarono (1):

10 luglio 1849 . . .	8
19 dicembre 1849 . .	11
5 novembre 1850 . .	9
ottobre 1853 . . .	10
novembre 1854 . .	9
18 marzo 1860 . . .	16
23 marzo 1860 . . .	18
22 gennaio 1861 . .	67
31 agosto 1861 . . .	5

(1) Lasciamo i senatori di prima nomina che dovevano essere da 70 a 80. Non sappiamo il numero preciso perchè non esistono gli atti di quell'epoca, del Senato. In una lettera indirizzata nel luglio del 1850 ai suoi elettori (collegio di Duing in Savoia) dal deputato Despine vediamo accennato che nella sessione 20 dicembre 1849 - luglio 1850 erano 96. A questi naturalmente bisogna aggiungere quelli che pur eletti, e la cui nomina fu anche convalidata, non si presentarono che negli anni posteriori a prestare il giuramento e ad esercitare il mandato, quali ad esempio il marchese Brignole Sales, eletto nel 1848, presentatosi solo nel 1855; il Deferrari, duca di Galliera, più tardi principe di Lucedio, eletto nel 1849, presentatosi nel 1859, ed altri.

20	novembre 1861 . .	16
24	maggio 1863 . . .	19
17	marzo 1864 . . .	23
8	ottobre 1865 . . .	32
4	novembre 1866 . .	16
3	dicembre 1870 . .	24
	novembre 1871 . .	23
13	novembre 1872 . .	18
6	novembre 1873 . .	16
15	novembre 1874 . . .	13
17	novembre 1876 . .	32
22	marzo 1879 . . .	27
	1880 . . .	26

Come si vede da noi grandi infornate non si fecero se non all'epoca delle annessioni; allora la necessità ne era patente.

225. D'altronde il principio della nòmina illimitata e quello delle infornate, se è una necessità nel sistema vitalizio non manca di pregi in se stesso, e altri forse potrebbe asserire che esso, ed in determinati casi non ve ne ha dubbio, fa più accoglibile la forma vitalizia che non altra forma di Senato. Col sistema elettivo infatti se la Camera alta, anche dopo replicate innovazioni generali o parziali, si addimostri sempre avversa alla Camera bassa, non vi è modo alcuno di sciogliere il conflitto se non si ricorre a qualche misura straordinaria e diremo rivoluzionaria. Si obbietterà che non si verificherà questa ipotesi; il caso però è possibile, ed intanto alcuno potrebbe osservare esservi parvenza di ciò nell'attuale Parlamento francese. Mentre non si può negare esistere grave conflitto fra le Camere, ambedue elettive, di Vittoria nell'Australia.

226. Altri difetti si continuano ad apporre al Senato. Si afferma che la sua opposizione non può riescire autorevole presso la nazione. Come, essi dicono, in questi tempi in cui tutti, perfino i Re, derivano i loro poteri dalla vo-

lontà nazionale, come volete che sia rispettato il voto di un potere che non è che l'emanazione di un altro potere, il potere esecutivo? I senatori, aggiungono, presi uno per uno saranno persone stimabilissime, degne di ogni rispetto, venerande, saranno anche le più spiccate individualità del paese, ma presi come corpo varranno a nulla. Il più infimo tra i deputati ha dietro di sè un numeroso collegio che lo protegge; un senatore non ha che la semplice sua persona, per quanto insigne.

Ma bisogna avvertire che non tutta l'autorità viene proprio dall'elezione; la dottrina per se stessa, l'onorabilità è pure degna di considerazione. Così la lunga pratica degli affari, la grande fama di cui si goda.

E se tutte queste virtù sono belle in un individuo, non cesseranno di essere tali quando questi individui saranno riuniti in un corpo, e non possono che riflettersi sullo stesso intiero collegio.

Onde sarà rispettata una opposizione che si conosce provenire da .persone che si intendono della materia e che sono pratiche delle cose di governo.

Arrogi, ed è questo un argomento importantissimo, che in qualunque maniera si formi un senato elettivo, sia pure nella maniera che più favorisca lo spirito democratico, tuttavia sarà pure necessario differenziarlo in qualche maniera dalla Camera bassa. In questa il voto popolare sarà rappresentato con più libertà che non in quello.

Ora, credete voi che la democrazia non respingerebbe la opposizione fatta dal Senato, anche formato nella maniera sopradetta, nello stesso modo che respingerebbe un voto dato da un Senato vitalizio? Noi lo crediamo. Essa direbbe che la sua vera rappresentante è la Camera bassa. Che quanto al Senato il suo voto fu sforzato, non fu libero come nelle elezioni all'altra Camera. E diffatti niun Senato costituito più democraticamente che il Consiglio degli anziani dell'anno III. Eppure quando esso si attentò di opporsi

all'altra Camera (n. 131 in nota): « Le club de Clichy, ci attesta il Thiers, retentit des plus violentes déclamations contre les anciens » (1).

Quindi quale sarà la vera ragione la quale farà accogliere un'opposizione fatta dall'alta Camera? Noi opiniamo sia la bontà stessa delle ragioni dal Senato addotte. O la opposizione sarà stata ben fondata, e potete star sicuri che nella maggior parte dei casi le ragioni dette dalla Camera alta, fatte note per mezzo della pubblicità delle sedute, avvalorate dalla stampa, saranno ben accolte e l'opposizione rispettata. Se ingiusta, l'opposizione non sarà accolta, e non sarà male che il Senato sia ridotto al dovere.

227. Bisogna anche avvertire che il Senato non è privo di una qualche base popolare. Da chi infatti ricevono la nomina i senatori? Si risponderà dal potere esecutivo, e cioè dal ministero. Ora, secondo la teoria del Bagehot, giusta in massima per quanto dal suo autore alquanto esagerata, almeno riguardo all'Italia (2), il ministero non è altro che il comitato esecutivo del partito che ha la maggioranza nella Camera popolare. Ecco pertanto che il Senato non manca della popolare sanzione (3). Il Re certo giuoca una

---

(1) Loc. cit., p. 432.

(2) Ugo, *La divisione dei poteri nel governo costituzionale*, Torino, Bona, 1878.

(3) « La Camera vitalizia, diceva il Crispi nel giugno 1879, se vuolsi è, per modo indiretto, nostra creatura. Mi spiego; è il Re che nomina i senatori; ma i senatori sono nominati sulla proposta dei consiglieri della Corona, e siccome i consiglieri della Corona sono scelti dal Capo dello Stato dietro il voto della maggioranza della Camera, vedete bene che indirettamente la loro origine viene da noi ».

Ed il Midy parlando della Camera alta inglese: « Infatti, se non si è dimenticato che la Corona sceglie i pari tra i canditati che le presentano alternativamente i gabinetti Whigs e Toryes, cioè gabinetti che non devono la loro esistenza che alla volontà del paese legale si conchiuderà che in realtà è il corpo elettorale che a certi momenti viene ad allargare le file della Camera dei lords e si sarà condotti a non

importante influenza nella nomina dei senatori, ma la parte principalissima, secondo appunto l'anzidetta teoria, è fatta al ministero che della nomina dei senatori è onninamente responsabile.

227.bis Anche per questo rispetto quindi si potrà paragonare il Senato vitalizio a quello romano. Come quello è in gran parte composto di pubblici funzionari, ed eletto come nei bei tempi della Repubblica romana da un magistrato anch'esso eletto quale i Censori dal popolare suffragio.

228. Altre obbiezioni si fanno al Senato vitalizio. Si dice che inerti e languide sono le sue discussioni; che nel suo seno non si originano e non si combattono le grandi lotte parlamentari, che la politica colà non mostra il suo fervore, che tutto vi è pacato, taciturno.

Perciò, si aggiunge, alle sue tornate non si guarda più che tanto, esse non richiamano l'attenzione del pubblico. Guardate, si esclama, i lettori dei pubblici fogli, subito gettano ansiosi lo sguardo sui resoconti parlamentari della Camera bassa, là opinano che sia la vita, di quella si interessano; ai resoconti del Senato dànno una vista alla sfuggita, la sua azione non curano (1).

---

vedere in questa Camera che una Camera di Comuni nominata in secondo grado dallo stesso paese legale ». *Le régime constitut.*, p. 341.

E questo ragionamento così savio perchè non lo applicava eziandio pel Senato vitalizio, mentre egli così gridava contro la paria del 1830-1848?

(1) Nel 1848, raccontano, quando il popolo irrompeva, rinnovando le scene della rivoluzione francese del secolo anteriore, nella Camera dei deputati, e si temevano catastrofi e spargimento di sangue, altri corse al palazzo dove la Camera dei pari teneva seduta per avvertirla dell'infuriare dell'elemento della piazza.

Gli si rispose non si prendesse tanta sollecitudine perchè a quella assemblea il popolo non si sarebbe rivolto. La si credeva troppo innocente!

Un caso analogo soggiungono essere succeduto nel 1870 riguardo al Senato del III Napoleone.

E gli stessi giornali poco si occupano delle sedute dell'alta assemblea. Alla Camera bassa intiere lunghe colonne, al Senato poche linee.

Di qui, sempre essi aggiungono, il discredito in cui cade l'alta assemblea. Dell'altra Camera è ambito il seggio; entrare in essa invece è creduto un suicidio politico, secondo la frase del De-Carné, ripetuta fra gli altri dal Cavour.

E si cita il detto di lord Walpole, che entrando alla Camare dei pari, rivolto ad un amico esclamò: « Ora noi siamo gli uomini più indifferenti dei tre regni uniti ».

E quello di lord Grey: « Entrando in questa Camera mi figuro di entrare in un sepolcro ».

228.bis Qui bisogna richiamare la nozione che sopra noi abbiamo dato del còmpito dell'alta assemblea. Essa in quanto ad azione, abbiamo detto, non deve essere il primo corpo dello Stato. Suo scopo accennavamo essere di porre un freno al trasmodare della Camera bassa. Dicevamo non essere logico che dessa occupi il primo posto in quanto all'azione, perchè con ciò si violerebbe in un certo qual modo il principio del governo rappresentativo, il quale consiste in ciò che ogni popolo deve governare se stesso.

Dicevamo non essere opportuno che il Senato, sempre in quanto ad azione, fosse alla pari coll'altra Camera, perchè ciò non farebbe che fomentare dei grandi conflitti.

Se ciò è, e se il Senato non deve venire che in secondo luogo, si spiegano facilmente le lamentazioni degli avversarii.

È naturale che colà non si viva perennemente, come nell'altra Camera, delle lotte parlamentari.

Vere lotte parlamentari il Senato inizierà quando la Camera bassa trasmodi, ma fino a quando dessa sta nei giusti limiti, sarà tranquillo spettatore; attenderà alla revisione delle leggi e alla coordinazione loro.

Con ciò si spiega il fatto, che chi vuole vivere della vera vita parlamentare, provarsi ai suoi cimenti, e questi saranno specialmente i giovani, chi ha voglia di spiccare, non cerchi

il seggio senatorio, domandi invece i voti dei collegi elettorali (1); come eziandio resta spiegato il fatto che poco lette sieno le discussioni della Camera alta, mentre molta attenzione si pone a quelle della Camera bassa.

Ma lasciate che il Senato abbia veramente da compiere lo scopo principale per cui esiste, lasciate che la Camera bassa approvi cosa che egli creda dannosa al pubblico bene, allora vedrete animarsi quel corpo politico, vedrete che anche esso getta forti aneliti di vita, vedrete le sue discussioni, d'altronde sempre dotte e saggie, atteggiarsi alle lotte politiche; vedrete le tribune senatorie affollarsi; vedrete intorno a lui accentrarsi tutta la vita politica dello Stato; vedrete la stampa, e con essa i suoi lettori, lasciar l'altra Camera, e l'avidità dell'attenzione rivolgere al Senato.

229. D'onde si comprende eziandio come non del tutto esatto fosse il giudizio che del Senato vitalizio portava il Duca Decazes. Egli, relatore innanzi alla Camera dei pari nel 1831, quando appunto si trattava di formare la nuova Camera dei pari di Luigi Filippo, disse « che non sarebbe stato altro che un ospizio quasi necessario di tutti i funzionarii dello Stato ». Perocchè non si deve, al Senato vitalizio, fare il rimprovero di constare in gran parte di pubblici funzionarii, perchè ciò, anzichè un biasimo, è per esso una lode. Esso poi non è solo ospizio, perchè questa parola porta con sè l'altra di infermo, invalido, mentre abbiamo or ora

(1) La qualità di deputato fu anche ravvisata più attraente che non quella del Re costituzionale. « Senza dubbio, in una monarchia veramente costituzionale, diceva Ben. Constans, l'ambizione personale dovrebbe preferire il posto brillante di deputato, sia pure al titolo augusto di Re. Anche rendendo omaggio alle qualità memorande (*non erano però tutte tali*) di Giorgio III, io amerei meglio essere stato il signor Fox che monarca d'Inghilterra »; loc. cit., I, p. 212. Ma con tutto questo egli non diceva che si dovesse annullare o modificare la monarchia come oggi si dice di voler modificare il Senato.

rammentato essere pur anco connaturata all'indole sua la forza e la vitalità.

230. Il Balbo raccolse l'obbiezione del Decazes. Poichè scriveva: « Dove non è eredità nella Camera alta, il solo allettamento a questa è il bisogno o il desiderio di riposo, o piuttosto di un mezzo riposo, quasi ozio, per dignità ». E continuava: « Lascio a ognuno il *pensare*...:.. se non ne abbia a risultare un corpo più vecchio, più ozioso, o più esageratamente conservatore che non coll'eredità ». Il fatto, per quanto riguarda l'Italia, ha dimostrato mal fondata questa previsione. Il nostro Senato, come vedremo, non è stato e non è ozioso, ha contribuito alla unificazione delle stirpi italiane, alla liberale organizzazione del nostro paese; non è stato quindi conservatore (nel senso odioso di questa parola) e tanto meno esageratamente, o come i Senati ereditarii, non esclusa la Camera dei lords, la quale ha fatto, e fa forte opposizione a idee liberali.

231. Alcuni dissero contro l'indipendenza dei senatori di nomina regia delle ragioni che forse si potevano adottare in altri tempi, non nei nostri. Il Constans, ad esempio, e l'Hello affermarono non potere essere liberi nelle loro votazioni i membri della Camera alta, perchè non sono sicuri che la loro dignità, la parìa, sarà trasmessa ai loro figli. Che però, onde ottenere questo, si renderanno una volta di più sottomessi al potere esecutivo (1).

---

(1) È stata anche l'obbiezione di Brougham. « Qualunque fosse la ragione, così egli, che si sia potuto avere per adottare questo sistema dopo la rivoluzione del 1830, non si può che disapprovarlo e rimpiangerlo. Si è resa così completa la dipendenza della Camera alta verso la Corona. Ogni pari desiderando trasmettere il suo titolo alle sue famiglie (e qual cosa è più naturale?) è trascinato a subordinare la sua condotta pubblica ai voleri della Corte, pensando non di compiacere a questa o quella amministrazione, ma al sovrano ed alla sua famiglia ». BROUGHAM, *Della democr.*, p. 464. È quasi inutile ripetere che presentemente i senatori più che dal Re sono dal ministero nominati.

Manifestamente se questo argomento poteva avere qualche ragione sotto Luigi Filippo, quando la parìa ereditaria era ancor fresca nelle memorie, e quando pare molto si tenesse ad esserne membri, manca di ogni base nell'epoca presente. Io son sicuro che niuno o pochissimi senatori, presso di noi dal 1848 a questa parte, votò favorevolmente al ministero perchè sperasse che con ciò avrebbe ottenuto che il proprio seggio nel Senato sarebbe passato al suo erede.

232. Si cita ancora l'autorità del Cavour, che nel 1848 predicò calorosamente il Senato elettivo, stigmatizzando in pari tempo la forma del Senato vitalizio. Ma come bene fu avvertito (1), sta contro questa citazione il fatto non meno certo che, in seguito, l'illustre statista non si accorse più dei difetti della forma da lui tanto combattuta e la lasciò sussistere in pace. Segno manifesto che in pratica non si addimostrò poi tanto cattiva.

233. Del resto, non tutte le ragioni che si adducono per il Senato vitalizio ci paiono buone. Ad es., l'illustre Balbo diceva doversi accogliere simile maniera di formazione del Senato, perchè, posto che si faceva un governo monarchico, non repubblicano, bisognava farlo sul serio; non doversi lasciare il sovrano isolato, e dovergli però affidare la nomina di un terzo potere che lo difendesse e proteggesse contro i furori demagogici.

Ed il Melegari (2) chiamava quest'assemblea « emanazione della Corona », e la diceva « per tutti i rispetti solidaria con lei ».

Certo, la Corona non deve essere isolata, ma è pur vero che essa non deve essere eslege, e superiormente (n. 18) abbiamo dimostrato in che senso un Senato debba essere d'aiuto al Re. Perchè questi ha bisogno di un potere che

---

(1) Cantalupo, *Politica in Italia*, 1880, p. 196.
(2) Loc. cit., I, lez. XXXI.

raffreni l'altra Camera, gli si dovrà dare senz'altro la nomina dei suoi membri? Sarebbe fare la parte giudice in causa propria, senza avvertire che si toglierebbe la impersonalità alla Corona e la si getterebbe nella lotta dei partiti, cosa che i sani principii respingono in modo assoluto.

Se al Re è affidata la nomina dei membri dell'alta Camera, si è perchè esso presenta migliori guarentigie che non ogni altra maniera d'elettori, e d'altronde, in fatto non è solo il Re a cui competono le nomine, ma queste dipendono in gran parte dai varii ministri che si succedono al potere, ai quali di esse nomine, come abbiamo detto, spetta tutta la responsabilità.

234. Si continua nelle obbiezioni e si afferma che il Senato vitalizio fece sempre cattiva prova. Infatti esso fu dovuto cambiare in Olanda nel 1848; non durò in Spagna; in Francia non impedì la rivoluzione del febbraio.

235. Ma non bisogna esser troppo severi; non crediamo si debba far colpa al sistema del Senato vitalizio il non esser potuto riescire in Francia. Perocchè è troppo noto che anche sotto la monarchia di Luigi Filippo, lo spirito costituzionale non era troppo sviluppato. Per i vizii della legge elettorale, benchè fosse più liberale che nella prima Costituzione, il paese reale in Parlamento non si poteva dire veramente rappresentato. Di qui la lotta fra il paese reale ed il paese legale come allora si diceva. Il Senato poteva far sentire la sua efficacia nel senso liberale, ma se non riuscì fino a quel punto che in quelle circostanze sarebbe stato un vero atto di eroismo, lo si può facilmente scusare. Le leggi devono essere fatte per i casi ordinari, non per gli straordinari. E poi, oltre le anzidette condizioni speciali della Francia, bisogna considerarne altre. Lo spirito democratico, demagogico, giacobino in questo più che in altro paese grandemente influisce, onde anche questo potentissimo nemico aveva di fronte il Senato.

D'altronde prevaleva la volontà di Luigi Filippo, ed an-

che allora che si proclamava la teoria che il re regna e non governa, si considérava la nomina dei pari come una cosa tutta personale del principe.

236. Oggi invece, nelle nomine esercita eziandio grandissima influenza il ministero. Il Midy (1) diceva che i Pari non erano che il riflesso dell'opinione del sovrano. Da noi il Senato è aperto egualmente alle varie tendenze che si contendono il campo nel paese, ed è per tal modo adatto a bene compiere la sua missione.

Gli è perciò che il Senato vitalizio, anche ammesso abbia presso i nostri vicini fatto cattiva prova, può farla buonissima presso di noi.

237. Che poi non si addimostrò addirittura pessimo. In molte occasioni ha meritato e merita sincera lode, per es., nel giudizio dei ministri di Carlo X, ed in quello dei fatti succeduti nel 1834 all'epoca della rivoluzione di Lione ed altre. In quei giudizi si diportò veramente da assennata assemblea politica, come deve essere un buon Senato. Ed il Guizot, benchè un poco interessato in causa, gliene tributa le dovute lodi. Ecco come si esprime: « La Corte dei Pari rinnovò in questa difficile prova i grandi esempi di tranquilla fermezza e di giusta moderazione che essa aveva già dato. Nel 1830, nel processo dei ministri di Carlo X, essa aveva mantenuta l'equità verso' li accusati contro la passione pubblica; nel 1835 essa protesse l'ordine pubblico contro il furore degli accusati curando anche l'equità. Nè la lunghezza del processo, nè la violenza delle scene, nè li incidenti imprevisti, nè le complicazioni legali, nè la ritirata successiva di varii Pari stanchi o turbati, nulla l'irritò, nulla la arrestò; essa era risoluta ad essere nel tempo stesso moderata ed efficace. 164 avevano assistito alle prime sedute, 118 erano presenti all'ultima e sottoscrissero la sentenza

---

(1) *Le régime constitut.*, 1869, p. 462.

definitiva. Il processo era durato nove mesi. Li accusati, i loro difensori, i loro giornali avevano costantemente parlato, protestato, declamato, quasi in vista del patibolo. « Voi volete 164 teste, prendetele. Mandate alla morte il sostegno di 150 famiglie del popolo. Mi si è condotto qui per forza; sono stato vilipeso, massacrato: colpitemi, ammazzatemi ». Nessuna condanna alla morte fu pronunciata. La deportazione fu la pena più grave. La Corte mantenne l'impero delle leggi senza usare di tutta la loro forza e difese lo Stato contro l'insurrezione anarchica, senza preoccuparsi degli insulti e delle minaccie degli insorti ».. Non dissimile è il giudizio di Barante, loco cit., II, 492.

Nè mancano lodi d'altre persone alla parìa francese del 1830-48. « Essa, dice il Lavergnes, ha vissuto 18 anni sotto il controllo d'una pubblicità completa, e l'esperienza non le era sfavorevole. Questa Camera ha preso una parte considerevole nel governo dello Stato; le sue discussioni sono state soventi più sapienti e più luminose che quelle della Camera dei Deputati, ed i suoi voti hanno arrestati diversi passi spiacevoli. Il solo rimprovero che le si possa fare è che, malgrado l'eccellenza della sua composizione, essa non ha esercitata che ben poca azione sull'opinione pubblica ».

238. D'altronde, gli avversari della Camera dei Pari di Luigi Filippo sembra non siano sempre fra loro d'accordo. Il Cavour scriveva nel 1848 che « essa non fu mai un potere politico, piegò avanti a tutti i ministri, nè contrastò mai colle mutabili maggiorità della Camera dei Deputati ».

Mentre il Midy osserva che « la Camera dei Pari del 1830 fu quasi esclusivamente composta di generali, di magistrati, di grandi proprietari fondiari, cioè d'uomini fatalmente infeudati per posizione, per abitudine, per interesse alle dottrine conservatrici, e divenne fino dai primi giorni un ostacolo quasi insormontabile all'avvenimento di un ministero liberale ».

Ad ogni modo, se il Senato vitalizio non valse a soste-

nere la monarchia di luglio in Francia, si può contrapporre che neppure il Senato elettivo valse a sostenere le istituzioni in vari paesi, es., in Spagna.

239. Esaminiamo ora la prova fatta dal Senato vitalizio in Italia.

Noi lo vediamo pieno di amor patrio e da null'altro animato che dal bene del paese.

Perciò il suo plauso è associato a tutto quello che alla patria può tornare proficuo e decoroso. Il 1848, la guerra di Crimea (1), il 1859 (2), il 1860, il 1866, il 1870 (3), son tutte date le quali ricordano il suo slancio per la patria indipendenza ed unità. E bisogna leggere i suoi nobili indirizzi, es., quello di Giorgio Doria nel 1849, quello di Massimo d'Azeglio ai 10 maggio 1856, per persuadersi quanto tali sentimenti fossero radicati nel suo seno.

Pari alla sua gioia nelle fortune domestiche, è il suo dolore e la sua tristezza indefinibile nelle sventure. E qui sorgono alla memoria le disfatte del 1848, del 1849; la parte viva presa ai lutti nazionali, la morte dei nostri sovrani, quella di Cavour, di Lamarmora e simili.

Di fronte al bene del paese è fuori d'opera il dire che non mirò al proprio interesse od a quello dei suoi membri. Epperò, fino dai suoi primordi noi lo vediamo rinunziare contento alla sua esistenza se altra forma di costituzione del Senato si fosse potuta trovare migliore dell'attuale.

Perciò è pure inutile il dire che egli non contrastò, ma applaudì unanime, salve poche eccezioni (Brignole Sales nel

---

(1) Sul principio del 1856 vota con grande entusiasmo il prestito occorrente di 30 milioni : *Riv. contemp.*, V, 683.

(2) Dovendosi per quella guerra fare un prestito, nella Camera dei deputati si ebbero forti opposizioni e voti contrarii 30. Nessuna o poche opposizioni in Senato.

(3) Tutti i Senatori vollero sottoscrivere il processo verbale della prima seduta del Senato tenutasi in Roma addì 28 novembre 1871.

1861 e qualche altra), alla grande opera dell'unità italiana, il sospiro di tanti secoli. Ed anzi, a quest'òpera attivamente cooperò. Uno storiografo dell'altro ramo del Parlamento affermò: « Del Senato dirò solo quello che importa per non lasciare dimenticato il suo onorato concorso alla patria costituzione... altri... sarà in grado più ch'io non sia di addentrarsi nelle cose che colà si svolsero, e di concerto colla Camera elettiva promossero gli eventi e maturarono i nuovi tempi » (1).

Non impedì l'intiera organizzazione del paese, perciò si poterono facilmente attuare liberali riforme che in altre contrade destarono lunghe lotte e fieri contrasti, esempio il libero scambio.

240. D'altra parte tutti riconoscono l'elevatezza morale delle persone che nelle varie epoche sedettero nel suo seno. Sempre si riconobbe esservi colà le più pronunciate individualità del paese (2). Sempre si lodarono le dotte discussioni dell'assemblea, e la profondità delle considerazioni. Sempre si ammirò il bell'ordine di quelle.

241. Si noti che si fecero queste grandi cose: unità italiana, organizzazione del paese, senza necessità d'interni trambusti, di lotte perniciose e sanguinose, e senza neppur la necessità, nè da principio, nè in seguito, di quelle assemblee così pericolose che si chiamano assemblee costi-

(1) BROFFERIO, loc. cit., I, p. 2-3.

(2) Il Massari nell'aprile del 1856 scriveva del Senato: « L'assemblea che raccoglie tante glorie nazionali, tanti uomini invecchiati nel servizio del Re e della patria ». *Riv. contemp.*, VI, p. 621. — Il Vidari nel 1872: « Le sue tradizioni, il nobile suo patriottismo, la elevatezza del carattere, e le eminenti dottrine di molti uomini che lo compongono, parecchi de' quali sono addirittura i più illustri di Italia, circondano di tanto splendore quell'assemblea che bene si può dire la più rispettabile di quante ve n'ha nello Stato »; loc. cit., p. 42. In senso contrario V. ELLERO, *La tirannide borghese*, p. 469-71.

tuenti (1); mentre a tutto ciò furono pur tuttavia soggetti altri paesi d'Europa in questo secolo. La Francia e la Spagna informino.

Arrogi che è anzi avvenuto questo fatto che molti repubblicani a poco a poco si accostarono al programma della monarchia, per cui ora quel partito non rimane che molto scarso (2), epperò la cosa pubblica va soggetta a molto minori pericoli che in quei paesi in cui i partiti non si agitano, come da noi, nell'orbita della Costituzione, ma mirano a nuovi ordini di cose, il che è continuo fomite di perturbazioni.

Osserva che l'Italia, benchè retta a forma monarchica, è forse il paese dove più si gode libertà, e certo se ne ha molto di più che in alcune contrade, dove il governo si intitola pomposamente dalla repubblica (3).

Considera tutti questi fatti, e vedrai in una maniera o positiva o negativa essere in non piccola parte dovuti all'esistenza del Senato, perocchè questo non agisce solo in

---

(1) Onde si disse che la nostra rivoluzione fu una delle più pacifiche e meno rivoluzionarie. Cornwal-Levis, loc. cit., in fine.

E Leroy-Beaulieu: « L'assemblea della penisola conta di già quasi 18 anni di vita; il Piemonte, la Liguria quasi 30 anni di una vita politica, regolare, senza colpo di Stato, senza rivoluzione, si potrebbe quasi dire senza crisi d'alcuna sorta. Quale è quello dei grandi Stati del continente che si possa vantare di una tale anzianità, di una tale continuità parlamentare? » *Un roi et un pape* nella *Revue des deux mondes*, XXVI, p. 857.

(2) Presentemente nella Camera si hanno non certo più di 20 repubblicani, e si noti che nelle elezioni il ministero non rifugge dall'aiutare qualcuna di queste candidature.

(3) Ed il Senato nella tutela della libertà non volle mai essere secondo ad alcuno. Del 1849, allorquando per la disfatta di Novara essa correva gran pericolo, ecco cosa scrive il Brofferio: « La fermezza del Senato, le ardite deliberazioni della Camera dei deputati, il contegno imponente della popolazione torinese avvertiva il nuovo ministero che non si doveva indugiare a dar sicurtà alla nazione di voler serbare le proprie istituzioni ». Loc. cit., II, 825.

via diretta ed annullando le deliberazioni dell'altra Camera, ma eziandio indirettamente, o modificandole or in una parte or nell'altra, oppure perchè i ministri non ardiscono proporre e la Camera dei Deputati approvare od anche iniziare cosa che si possa prevedere, non sarà dall'alto consesso bene accolta.

E poi, bisogna avvertire che, quando si fecero questi miracoli di riunire in un solo Stato una grande nazione da secoli divisa, che pacificamente si riorganizzò tutta l'amministrazione dello Stato, che si diede grande sviluppo alla libertà individuale, che si ridussero i partiti nell'orbita della Costituzione; quando, dico, si ottennero questi risultati con una specie di Senato, non è lecito tentare altra forma per vedere di far meglio, perchè questo cercando, risicheremo di far peggio.

242. Si obbietta che il nostro Senato non ha forza bastante per opporsi alla Camera popolare, ma pure respinse la legge sul matrimonio civile, perchè non la credeva opportuna, respinse l'altra legge colla quale si volevano affidare alla Banca i servizi di tesoreria, fece importanti modificazioni alla legge del 1855 sulle corporazioni religiose.

La legge sull'apologia dell'assassinio politico passò a gran stento nel Senato, con 55 voti contro 50.

Nel 1857, trattandosi della legge sulla libertà degli interessi, e avendo il ministro Deforesta proposto non si facessero modificazioni, per non esser costretto poi a portar la legge di bel nuovo all'altra Camera, lo Sclopis, rivendicando la indipendenza del Senato, nobilmente rispose: « Lo spediente proposto dall'onorevole guardasigilli, vale a dire di non insistere per non avere l'incomodo di non trasportare la legge da una Camera all'altra del Parlamento, sarebbe molto pericoloso, molto disdicevole; dico di più, sarebbe porre una delle due Camere del Parlamento in una posizione inferiore all'altra. Perchè si è deliberato da una parte, non avremo noi la pienezza del dritto di deliberare dal canto nostro? » Uguale risposta seppe dare al guardasigilli Vacca, trattandosi del matrimonio civile nel 1864.

L'opposizione che nel Senato trovò la convenzione del 15 settembre fu più forte, più dignitosa, più autorevole assai che non quella dei deputati.

Non volle sapere di fare obbligatorio, per i testimoni chiamati dalle commissioni parlamentari, il loro intervento, nè dell'abolizione della pena di morte (nel 1865, in cui aveva contrarii il ministero e la Camera bassa; nel 1877, in cui gli undici commissari nominati dal Senato per studiare la riforma al Codice pen., erano tutti contrari all'abolizione) (1).

Respinse anche il progetto, benchè approvato più tardi, della leva per i chierici. Nel gennaio 1873, per bocca dei senatori Siotto-Pintor e Musio, rivendicò la dignità della magistratura. Nel 1874, contrariò misure reclamate dal governo e dalla Camera popolare.

Nel 1875, malgrado l'opposizione del ministro Cantelli e del commissario regio Eula, votò pene per la bestemmia.

In seguito fece importanti modificazioni alla legge per la formola del giuramento da prestarsi davanti ai tribunali (1876).

Mantenne la sua indipendenza nella questione dell'obbligatorietà del matrimonio civile prima del religioso (1879); si oppose alla legge sui conflitti di giurisdizione, benchè nella seguente legislatura la approvasse (1876).

Non volle approvare i provvedimenti per gli abusi del clero; per l'abolizione della tassa del macinato; e solo saggiamente si adagiò, quando il suffragio popolare chiaramente

(1) Laonde si vede come sia errata la supposizione del Palma, il quale scrive: « Se (il Senato) non ne subisse (della maggioranza della Camera o di un ministero audace) il volere, poniamo, sulla riforma elettorale, sull'abolizione della pena di morte e simili, il ministero ne muterebbe, e ne ha il *summum jus*, la maggioranza con una grande infornata de' suoi partigiani. Può dirsi dunque un tal Senato un corpo politico libero ed indipendente? » In fatto il Senato non volle l'abolizione della pena di morte, seppe anche mantenere la sua indipendenza nell'esame della riforma elettorale, e non gli si minacciò o fece una grande infornata.

si espresse, e d'altronde quando aveva fatto entrare nelle casse dello Stato 40 milioni in più (1).

Seppe risolutamente e chiaramente esprimere il suo pensiero sulla riforma elettorale, nella sua risposta all'ultimo discorso della Corona.

Rivendicò sempre il suo diritto di emendamento nelle leggi d'imposta, e cioè nel 1851, poi nel 1854 (imposta mobiliare) (2), nel 1867, nel 1879.

Alcune volte potè forse sembrare meno vigile per l'adempimento della sua missione. Ma primamente tutte le istituzioni, come tutti gli uomini, hanno i loro momenti felici e quelli meno felici. *Quandoque bonus dormitat Homerus,* lasciò scritto il poeta.

E poi se in qualche momento il Senato non si fe' desto, o per meglio dire, se non fece parlare di sè, ciò vuol forse significare che quell'alta assemblea credeva che veramente l'opera sua non dovesse in quei momenti farsi sentire. Ciò che appare manifesto da qualche suo atto, ad es., in occasione dell'abolizione delle corporazioni religiose in Roma, nel 1873, il presidente Torrearsa disse energicamente e nobilmente: « Credo opportuno, come presidente di questa alta assemblea, dichiarare che oggi, come sempre, il Senato in queste discussioni ha agito solamente sotto i dettami della saviezza che l'hanno ognora inspirato, e che lo fa con co-

---

(1) In quest'occasione riscosse gli applausi di molti organi della stampa cittadina. La *Nuova Antologia*, ad esempio, scrive: « Perciò, tenuto conto di tutto, rinunciando ad opporsi intempestivamente ad una risoluzione divenuta inevitabile e ormai non più tanto arrischiata quanto in passato, il Senato mostrò non soltanto quel sereno consiglio e quella prudenza avveduta che conserva gli Stati, ma quell'alto e nobile dominio di sè che lo illumina e lo onora. Un paese su cui veglia un'assemblea, quale il Senato italiano è apparso principalmente da due anni, ha il diritto di sentirsi sicuro e di andar superbo di se medesimo ». Numero del 1° agosto 1880, p. 572.

(2) Brofferio, loc. cit., VI, p. 190.

scienza piena ed intera, poichè era in potestà sua il modificare o respingere la legge, quando l'avesse creduto opportuno ».

Non si può dir quindi non abbia il Senato la forza di far opposizione.

243. Si obbietta ancora, che ad esso manca la dignità, che il suo voto non è bene accolto. Ma durante il regno subalpino, desso ebbe la forza di far dare le dimissioni a Cavour. Durante il regno italiano non suscitò mai clamori, come clamori si suscitarono in occasione di voti sfavorevoli in alcune contrade. Per esempio, non diede mai occasione a che succedessero moti popolari, e si minacciasse dal popolo di far forte pressione su di esso, come succedette alla Camera dei Signori in Austria, all'epoca dell'approvazione delle leggi confessionali, e quando si temeva che quell'alta Camera non le volesse sanzionare col suo voto.

Celebri sono le sommosse ed anche le devastazioni e vandalismi commessi in Inghilterra all'epoca delle prima riforma ed in altre occasioni, rivolti tutti a far pressione sul voto dei lords.

Nell'ultimo rigetto della legge sul macinato, pressione alcuna non si fece in Roma e dal popolo Romano. Credette, o volle fingere il gabinetto, di credere che il popolo si sommovesse nelle provincie, dispose provvedimenti in proposito; ma si accertò essere stati tutti timori immaginarii.

E l'opposizione fatta dal Senato è rispettata e ben accetta da chi non divide le sue idee e siede nell'altro ramo del Parlamento. L'onor. Mancini infatti, in occasione appunto della tassa per l'abolizione del macinato, affermava: « Io dichiaro alla Camera, che se quell'espediente (proposte dal Senato), od un altro qualunque si trovasse, rendesse possibile conseguir ciò che a me sembra la risoluzione della quadratura del circolo, cioè di dare oggi un voto per l'immediato disgravio della tassa sui cereali inferiori, e per ricusare ad un tempo gli emendamenti del Senato, e così preservare effettivamente le prerogative ed i diritti della Camera, sarei prontissimo

ad accettare una tale proposta, da qualunque parte venisse, perchè nell'animo mio domina il desiderio di arrecare un pronto beneficio ai contribuenti di qualunque parte di Italia ».

Lo stesso on. Mancini, quando il Senato respinse il suo progetto sugli abusi del clero, allora appunto che la stampa diceva che egli aveva dato le sue dimissioni e che mandava insulti alla prima assemblea dello Stato, non aveva difficoltà ad inviare al presidente Tecchio la seguente lettera.

« Per chi conosce i sentimenti dell'animo mio, e quanto io ponga, come è dovere, al disopra di ogni cosa il rispetto per le istituzioni e per gli alti corpi dello Stato e la più viva sollecitudine a custodirne l'autorità ed il prestigio, non può essere dubbio che io vegga con dolore da alcuni organi della stampa eccedersi in questi giorni con la pubblicazione di articoli poco ossequiosi, anzi offensivi all'eminente consesso cui l'E. V. così degnamente presiede. Non ho mancato d'invitare il procuratore generale a portare la sua vigile attenzione su tali manifestazioni, ed a procedere a termini di legge contro chiunque si rendesse colpevole di tali pubblicazioni irriverenti ed offensive ».

La prova pertanto del Senato vitalizio in Italia non è stata del tutto cattiva.

244. Ciò posto, se ogni specie di Senato sopra annoverata, come ha i suoi pregi, così ha anche i suoi difetti; dovremmo noi lasciare un bene per andare all'avventura a cercare forse un male?

Non già; e se il Senato vitalizio ha dei difetti, pensiamo pure che in parte noi li possiamo correggere.

E poi le istituzioni per se stesse non sono che lettera morta, e a nulla valgono se non sono animate da uno spirito vivificatore; studiamo noi stessi, facciamoci maggiormente degni della libertà, poichè essa, e prima che nelle leggi, sta nell'animo e nella coscienza dei cittadini.

Pertanto diceva bene il Boncompagni: « Più che nelle

forme costituzionali, confidiamo nello spirito liberale, in quello spirito liberale, che non è sincero se non quando si accoppia alla rettitudine del giudizio e della coscienza, in quello spirito liberale che condusse le costituzioni miste dell'età presente, in quello spirito liberale che deve emendarne le imperfezioni e prepararne il perfezionamento futuro ».

245. Abbiamo così detto in che cosa consiste il Senato vitalizio, come si è originato, dove esiste, la sua bontà, i difetti che gli si attribuiscono e che prova abbia fatto in Italia. Potrà ora alcuno domandare: Non si deve al Senato vitalizio fare alcuna modificazione?

Ed è certo che nelle categorie il nostro Senato dovrebbe alquanto venir modificato.

246. E prima del censo. Il censo elevato a 3000 lire, senza dubbio all'epoca in cui fu promulgato il nostro Statuto, era guarentigia perchè sedessero nel Senato uomini di elevata posizione sociale.

Ora però sono mutate le condizioni delle cose. La ricchezza sociale è accresciuta; si sono aumentate di molto le tasse allora esistenti; se ne sono create di nuove, esempio la ricchezza mobile, per modo che presentemente chi paga 3000 lire di imposte non ha più quella elevatezza sociale che si dovrebbe richiedere per sedere nell'alto consesso.

247. Un'altra modificazione bisognerebbe apportare, e si è alla categoria 20ª, se non cancellarla affatto.

Le espressioni usate in quella categoria sono così elastiche da rendere possibile ogni arbitrio. Sono le stesse di quelle della costituzione dell'anno X che dava diritto al primo console di nominare senatori i cittadini di 40 anni « che si saranno distinti coi loro servigi e loro talenti ». D'altronde chi ha acquistato una vera benemerenza verso la patria sarà con tutta facilità in un'altra categoria compreso.

E diffatti presso di noi quelli che furono nominati per la categoria 20ª, si dichiararono anche eleggibili per un'altra.

Si capisce la disposizione corrispondente della costituzione

francese, modificata nel 1831. In essa si nominavano le persone alle quali da una legge e per eminente servizio pubblico sarà stata decretata una ricompensa nazionale.

Di fronte ad una legge infatti non vi è nessun dubbio. Ma senza un testo preciso, senza un fatto materiale certo, positivo come in quello enunciato in tutte le altre categorie, come giudicherà il Senato senza cadere nell'arbitrio? E senza formare una giurisprudenza troppo ampia per cui l'articolo 33 nelle sue categorie sia affatto inutile, inefficace?

Senza osservare che si renderebbe il Senato propenso a fare delle personalità, a dare benemerenze verso la patria ad alcuni, ad altri negarle, e a porsi così anche giudice della capacità di questo individuo e di quello.

248. Un'altra modificazione dovrebbe ancora subire il nostro Senato, e si è nella costituzione dell'ufficio della presidenza, perchè si sa che presentemente il presidente ed i quattro vice-presidenti sono nominati dal potere esecutivo. Nel Brasile, in Francia, nel Belgio, in Prussia, in Lubecca, in Sassonia la presidenza è nominata dall'assemblea stessa. In Inghilterra, se manca il lord chancellor, i pari si nominano essi il presidente. Si discusse anzi recentemente in quell'alta assemblea, se il lord chancellor dovesse proprio essere il presidente, ma poi si finì col riconoscere che era sempre stato così.

È inutile che qui si venga a discutere della grande importanza dell'ufficio del presidente, come quegli che dirige la discussione, che dà o toglie la parola, che proclama il voto del Senato (è noto come sia passata nel luglio 1876 la legge sui porti-franchi e l'influenza esercitata dal vice-presidente Eula).

Ora, se tanta è l'importanza della presidenza, converrà egli lasciarne la nomina al potere esecutivo?

Si sa, e l'abbiamo sopra esaminato, che uno dei principalissimi difetti che si rimproverano al Senato vitalizio è la sua dipendenza dal potere esecutivo. Perchè dunque dare

fondamento a questi dubbii? Perchè se il potere esecutivo può già in qualche modo esercitare la sua influenza, giacchè ad esso spetta la nomina dei senatori, ad esso è concesso il diritto illimitato di nomina, perchè, se qualche volta si può sollevare il dubbio se il voto dato da qualche senatore impiegato sia sincero, queste ragioni di dipendenza si vorrebbero accrescere?

Opiniamo pertanto sia tolto tale diritto al potere esecutivo, e che la nomina della presidenza sia affidata al Senato stesso. In tale maniera più indipendente sarà il suo voto.

249. Alcuni (1) riconoscono la giustezza della regola che la presidenza del Senato sia nominata dal Senato stesso, ma dicono non doversi ciò introdurre perchè il presidente dell'alta assemblea è anche ufficiale dello stato civile della reale famiglia, e però il Re deve avere effettiva ingerenza in quella nomina. Riconosciamo l'importanza dell'ufficio di stato civile, ma esso non eguaglia mai quello della costituzione di uno dei grandi poteri dello Stato; e d'altra parte quella importanza non bisogna troppo esagerare. Perocchè lo stato civile, anche relativamente alla Casa reale, non è sottratto all'autorità giudiziaria.

250. Nelle varie categorie non si parla delle università. Ed a ragione. In Inghilterra esse hanno un'influenza, ma nella Camera bassa, non nell'alta. In Germania, esempio in Prussia, e nella Spagna concorrono nella nomina dei membri della Camera alta (2). Ma bisogna anche osservare che le università inglesi (e d'altra parte non tutte le università inglesi hanno diritto di voto, ma semplicemente quella di Oxford) e le università germaniche hanno altra vita che non

(1) Piola, *L'equilibrio politico e le riforme amministrative.* Hoepli, 1881.

(2) Secondo la costituzione del 10 luglio 1848 promulgata in Sicilia le università di Messina e Catania avevano un deputato per uno alla Camera dei deputati, quella di Palermo due. Nella costituzione napoletana del 1848 le università avevano una categoria a parte.

le nostre. Esse si può dire che veramente si affermano nel paese. D'altra parte i membri delle università in quei paesi sono semplicemente elettori. Da noi invece le università non hanno una vita rigogliosa, e in generale non presentano quelle alte intelligenze d'altri paesi. E poi i membri di esse messi nelle categorie sarebbero non elettori, sibbene eleggibili dal potere esecutivo. Ora questo non è bene abbia da scegliere in liste ove non sieno compresi uomini veramente insigni.

Con ciò tuttavia non si dice che le sommità della scienza si debbano rigettare. Esse sono certamente degne di ogni venerazione, e lo Stato non può, se bene vuole adempiere al suo dovere, farne senza. E lo statuto nostro non lo permetterebbe. Perocchè, a prescindere dalla categoria 20 che noi crederemmo opportuno cancellare, nell'articolo 33 vi sono ancora le categorie 19 e 18 che comprende i membri dell'Accademia delle scienze. All'epoca in cui fu promulgata la nostra magna charta, ve ne aveva una sola, ed era quella ancora oggi esistente in Torino. Col successivo riunirsi delle varie genti italiane in un'unica nazione e stato, quella categoria fu interpretata comprendere anche le accademie similari alla subalpina, e così quella di Milano, di Napoli, di Lucca, ecc. Lo statuto nostro pertanto non trascurò le scienze, tanto più che le vere celebrità delle università apparterranno senza dubbio anche a qualche accademia primaria.

251. Senonchè ecco sollevarsi una questione. Voi proponete di modificare lo statuto, ma si può egli veramente lo statuto modificare?

E non ve ne ha dubbio, noi rispondiamo. Primamente niuno è infallibile, e niuno perciò può assicurare che quando si proclama una costituzione essa sia di ogni errore priva, e che perciò si possa dire senz'altro irreformabile.

In secondo luogo una costituzione può essere perfetta all'epoca in cui è promulgata, può essere non buona in altre

circostanze, può essere pessima dopo 40 o 50 anni. Perocchè le leggi non devono essere fatte *a priori*, come le formava il celebre Romagnosi che scriveva uno statuto per tutti i popoli, lasciando in bianco il nome del paese cui si doveva applicare. Che se gli statuti possono essere non adatti, e niuno amando averne uno tale, sarà giuocoforza ammettere che essi sieno modificabili. E diffatti in pratica così avviene; la Francia modificò i suoi, anzi si può dire che ne creò di varie specie, così la Spagna; modificò i suoi statuti anche l'Inghilterra.

Inoltre questo caso delle modificazioni è preveduto esplicitamente in alcune costituzioni, quali quella del Belgio, della Francia attuale, dell'America.

In altri statuti, a mo' d'esempio il nostro, è detto che saranno eterni, irreformabili. Ma queste son semplicemente parole, e quando viene l'occasione si lasciano quelle frasi perfettamente in disparte, tanta è la forza della natura delle cose.

Così, malgrado quell'inciso del proemio della nostra costituzione, da noi furono sostanzialmente modificati, l'art. 1°, checchè se ne dica, l'art. 18 dalla seconda parte della legge sulle guarentigie; quello riguardante la guardia nazionale; si lasciò cadere in disuso l'art. 28; si modificò nella sua interpretazione l'articolo riguardante il *quorum* e così via.

Se non che questi cenni non sarebbero esatti se non si dicesse eziandio in qual maniera e con qual procedura si devono fare le modificazioni. Varii metodi si possono adotare.

I. Convocare un'assemblea costituente, come statuisce l'attuale costituzione francese, secondo la quale le due Camere si uniscono insieme e la maggioranza dei senatori e deputati così uniti ha la prevalenza.

II. Gli emendamenti li apportano le stesse due assemblee, separatamente come si trattasse di qualunque altra disposizione di legge, ma si deve in proposito interpellare il paese collo scioglimento della Camera, come si fa nel Belgio,

oppure ottenere l'approvazione del popolo e delle legislature locali, come negli Stati Uniti d'America e in Svizzera.

III. Il parlamento modifica e statuisce, come meglio crede opportuno, senza formalità qualsiasi, ed è il metodo inglese.

Non si può certo adottare l'uso delle costituenti in qualsiasi maniera siano convocate. Perocchè allora si presenta un'assemblea unica con tutti i suoi difetti che sopra abbiamo accennati, col soprappiù che essendo costituente non avrebbe ad incontrar ostacolo alcuno neppure in uno statuto attuale.

Ci pare migliore il sistema inglese, che abbiamo veduto già essersi adottato nel nostro parlamento per le modificazioni apportate alla costituzione. Vorremmo però che in pratica si adottasse il provvedimento dello Statuto belga, e cioè lo scioglimento della Camera bassa, per interpretare il paese, come nel 1871, in occasione della discussione della legge sulle guarentigie, proponeva il ministro Lanza.

Tutto ciò nel caso che si tratti di annullare o modificare sostanzialmente un qualche articolo. Ma giova avvertire che tal caso si deve evitare per quanto più si può. I veri emendamenti si devono fare *usu exigente et humanis necessitatibus imperantibus*. Adottare l'interpretazione secondo i nuovi bisogni e non modificare la lettera. E questo è pure il metodo da noi seguito, e non si può sostenere abbia apportate cattive conseguenze.

252. Diciamo ora qualche cosa sulle varie categorie dell'art. 33 dello statuto.

Nel formarle il legislatore doveva attenersi ad una via che da una parte non fosse troppo ampia per non vedere la determinazione di esse quasi inutile ; dall'altra non troppo ristretta, onde il potere esecutivo potesse avere una certa libertà di scelta. Abbiamo veduto quali ristrettissimi limiti proponeva il Russel nel 1869 quando voleva l'introduzione dell'elemento vitalizio nella Camera alta inglese.

Ma allora si trattava di una riforma che mirava anche alle attribuzioni giudiziarie, e d'altronde grandissima parte dei seggi di quell'alta assemblea sono ereditari. Il nostro legislatore quindi faceva bene a non mantenersi in limiti ristrettissimi, ma dall'altro canto peccò forse di troppa larghezza. Doveva per certe categorie esigere uno spazio più lungo di tempo di esercizio. Ad es., la carta francese per gli ambasciatori richiede tre anni di nomina, da noi invece, se propriamente tali, possono subito ricevere la missione senatoria.

Gli è perciò che noi non approveremmo certo la categoria, messa negli statuti del 1848, che si pubblicarono in Toscana, e nello stato pontificio: « Le persone che occupano od hanno occupato gradi eminenti nell'ordine governativo, amministrativo e militare ».

252.bis Prima tra le categorie dello statuto è quella che comprende i vescovi e gli arcivescovi dello Stato. Nel progressivo sviluppo del diritto costituzionale l'alto clero ebbe sempre un posto negli alti poteri dello Stato. Nel medio evo, sul continente, formava stato o ordine a parte, che separatamente deliberava; così nella convocazione degli Stati generali nel 1789, epoca nella quale si fece lo strano errore, malgrado l'avviso contrario di uomini insigni, di radunare tutta la rappresentanza nazionale in un'unica assemblea. In Inghilterra prima faceva ancor esso uno Stato a sè fra i cinque Stati del regno. In seguito, per una migliore organizzazione del governo, si unì all'alta aristocrazia territoriale, e così nacque la Camera alta, che si perpetuò fino a noi, e nella quale il clero ha ancora i suoi seggi. Presentemente il clero entra altresì nel Senato di molti altri Stati. In quelli dell'Austria, dell'Ungheria, della Prussia, di molti Stati germanici; in alcuni poi entra invece nella Camera bassa. Nel Portogallo, nella Spagna.

In Francia nella costituzione di Luigi XVIII non si parlava di seggi senatorii; ma siccome nella legge del 1817,

promulgata per la formazione dei maggioraschi, erano da siffatto obbligo esentati i chierici, è manifesto come la costituzione, instituendo un Senato ereditario, chiuder non volea le porte di esso all'alto clero.

Non l'escludeva neppure la costituzione di Luigi Filippo. Ma d'altra parte non lasciava all'alto clero un posto apposito come da noi.

Questo fatto di non essersi, tanto nel 1814 che nel 1830, espressamente parlato del clero, è da spiegarsi colla condotta da questo in quei tempi tenuta. Si tentò, sul principio del regno di Luigi Filippo, di introdurlo, ma per i motivi ora accennati non si riuscì. Nel Senato del III Napoleone non vi erano le categorie per i vescovi, d'altronde per quella seconda Camera non vi era categoria alcuna. Soltanto i cardinali erano senatori nati.

È bene che presso di noi si sia introdotto quest'ordine degli arcivescovi o vescovi? E non si può negare che sì. È giusto che il clero sia rappresentato come tutte le altre consociazioni nazionali, tanto più se si osserva che esso può difficilmente, od almeno ciò sarebbe meglio, avere seggio nella Camera bassa. Il clero, come i magistrati ed anche l'esercito, non si deve cacciare nell'arena dei partiti, giacchè la nazione non ne potrebbe essere tranquilla per la influenza religiosa che esso può far giuocare negli affari mondani. Prenda quindi parte alla cosa pubblica, i suoi bisogni e quelli della religione sieno legalmente manifestati, ma non nella Camera bassa, sibbene nel Senato, assemblea la quale, per la sua speciale natura, non è ingolfata nelle lotte dei partiti politici.

Non deve fare ostacolo l'osservazione che presentemente, per la legge sulle prerogative al S. Pontefice, la nomina di vescovi non appartenga più alla potestà civile.

Perocchè, se questo fosse un vero ostacolo, niente potrebbe vietare di abrogare quelle disposizioni, e noi riteniamo, non per la considerazione che i vescovi possano essere

chiamati a far parte dell'alta assemblea, ma per altri motivi dovrebbe essere abrogata.

E poi nel fatto la nomina di questi eminenti prelati non fu del tutto dismessa dal Governo. Giacchè è esso che dà le temporalità, e ciò si capisce facilmente quanta influenza abbia nella nomina dei vescovi. Senza tener conto che di alcune sedi episcopali, perchè di regio patronato (art. 15 della legge sulle prerogative al S. Pontefice), la nomina, salvo l'instituzione canonica, spetta esclusivamente allo Stato.

D'altronde, ammesso anche i vescovi siano eletti dalla Chiesa senza intervento laicale, secondo il nostro statuto non rimangono per questo senatori. Bisogna che ricevano a quest'uopo la nomina dal Re. Epperò non vi è alcun pericolo a classificarli in una delle categorie dell'articolo 33. Naturalmente i vescovi nominati senatori sono soggetti a tutti gli obblighi e condizioni a cui sono soggetti i senatori in genere, e così devono, prima di entrare in funzione, prestare il giuramento. Oggi per la legge sulle guarentigie si può occupare il seggio episcopale senza prestare giuramento, ma anche il vescovo l'avesse prestato per divenir tale, non sarebbe perciò dispensato dal prestare quello proprio dei senatori.

Oggi, in genere, i vescovi membri della Camera alta non prendono larga parte (neppur poca) alle discussioni parlamentari. Così in Austria, ove i seggi episcopali come quelli dei membri ereditarii, meno nelle grandissime occasioni (esempio all'epoca della discussione delle leggi confessionali), sono deserti. E ciò per il prevalere dei partiti contrarii. Onde si avvera quello che in Spagna chiamerebbero *retraimento*. In Italia succede la medesima cosa, e si deve attribuire all'attrito speciale che esiste nel nostro paese tra il Governo e la Santa Sede; che se tali attriti non esistessero, si vedrebbero forse i seggi vescovili animarsi come lo furono altra volta. Tutti ricordano la parte grandissima che prese alle discussioni del Senato il vescovo Callabiana.

Ci spieghiamo le ragioni dell'assenza, ma il male resta. Anche il clero può rendere grandi servigi alla nazione; però è necessario che si faccia vivo, che esprima liberamente le sue idee. È dal contrasto di queste con quelle che si farà la luce, che otterrà viemmaggiormente il suo scopo di accrescere e mantenere illibata la fede ed il costume. Meglio che l'esempio dei vescovi italiani è certo quello del vescovo Dupanloup nel Senato francese, e del vescovo Frippel nella Camera dei deputati di quella nazione.

In Inghilterra invece i prelati prendono assidua parte alle sedute di quella assemblea.

253. Dopo la categoria degli arcivescovi e vescovi viene quella dei presidenti della Camera dei deputati.

Quando era in vigore il regolamento della Camera dei deputati anteriore al presente, nell'occasione dello scioglimento della Camera e nell'elezione di una nuova, quando si procedeva alla verificazione dei poteri, e al principio di ogni sessione, prima dell'elezione del presidente, teneva la presidenza il deputato decano d'età. Si ritenne sempre che quegli che per tal motivo avesse adempiuto la funzione di presidente non si dovesse veramente intendere qual presidente nel senso contemplato dall'art. 33, cat. 2. Oggi nelle sopradette circostanze non è più il decano d'età che presiede, sibbene uno dei vice presidenti della sessione precedente. Anche costui non sarà eleggibile alla carica senatoria.

254. Nella terza categoria sono annoverati i deputati dopo tre legislature, o sei anni d'esercizio. È bene non siano eleggibili i deputati semplicemente perchè eletti una volta sola dal voto popolare. Ma quando questo si raccolse sul loro nome più volte, essi formano il miglior elemento per formare la Camera alta. Perocchè essi da una parte hanno in sè il battesimo dell'aura popolare, e d'altra parte non sono nuovi ai pubblici affari di cui hanno dovuto occuparsi nella

Camera bassa. Una anzi delle ragioni per cui fu ed è tuttora stimata la Camera alta e l'aristocrazia inglese, abbiamo veduto essere quella che non si mantiene aliena dagli affari dello Stato, che non vive nell'ozio, ma che i suoi membri si adagiano sui comodi seggi senatorii allora che già si sono provati alle fervide lotte dei Comuni.

D'altronde il Senato, del quale gran parte dei membri abbiano già seduto nell'altro membro del parlamento, è molto più rispettato nella opposizione che per avventura esso debba fare all'altra Camera. E lo provano anche le discussioni parlamentari avvenute nella Camera bassa, per es., la discussione per l'abolizione del macinato nel giugno e luglio 1879, quando si affermava da una parte avere il Senato leso i diritti della Camera dei deputati coll'aver fatto emendamento; e si rispondeva dall'altra, non essere il Senato un corpo estraneo al bene della nazione, rappresentare ancor esso il paese. E gran parte dei suoi membri avere prima seduto nel palazzo Carignano, o nella Sala dei 500 od a Montecitorio (1).

Gli è per tutto ciò, che ben a ragione, allora che in Piemonte furono eletti per la prima volta a senatori dei deputati, si applaudì al nuovo sistema, e si fece istanza perchè fosse in seguito continuato.

255. La quarta categoria annovera i ministri di Stato, la quinta i ministri segretari di Stato.

Si chiamano ministri segretari di Stato quelli che comunemente sono intesi coll'espressione *ministri,* cioè quelli che sono a capo di uno dei principali rami della pubblica amministrazione. L'altra espressione « ministro di Stato » usata dallo Statuto, è in gran parte un titolo d'onore che si è soliti dare a coloro che bene si distinsero per servigi

(1) *Atti Camera dei deput.*, giugno 1879, p. 8049, col. II, p. 8058, col. II.

resi alla patria. Essi poi sono anche i consiglieri del principe nei gravi momenti (1).

Si disse aver fatto male il nostro legislatore a dichiarare eleggibili a senatori i semplici ministri di Stato; giacchè essi non sono come i segretari di Stato, che avendo amministrato i più alti interessi del paese portano nell'alta assemblea profonde cognizioni, e proficua esperienza; essi portano nel Senato un semplice titolo, forse dato dal potere esecutivo allo scopo di poterli in seguito impunemente nominare senatori. Si aggiunse ancora avere fatto bene la Carta del 1830 che annoverava semplicemente « les ministres à département », i nostri segretari di Stato, e non i ministri. A noi pare che questo biasimo sia alquanto esagerato. Può darsi che alcuna volta vi sia un potere esecutivo che voglia abusare del titolo di ministro di Stato. Ma finora da noi esso fu usato parcamente, e ne furono onorate sempre persone ben più elevate, che non la comune dei membri dell'alta assemblea. Ci pare quindi che il pericolo d'abusare sia alquanto lontano.

Ad ogni modo, quando pure si volesse escludere i ministri di Stato dall'eleggibilità all'alto seggio, non se ne dovrebbero escludere i cosidetti ministri senza portafoglio. Vi passa una grande differenza fra questi e quelli. Quelli hanno un semplice titolo, possono anche essere consultati dal Sovrano, come può consultare qualsiasi altra persona di sua fiducia. Queste non sono semplicemente persone a lui accette, ma in qualche maniera, per il modo nel quale oggi è formato il ministero, ricevettero il mandato popolare e la popolare sanzione, tanto più quando si tratti di tali che siano incaricati della formazione del gabinetto. Essi d'al-

---

(1) Recentemente in un articolo (*Una questione di poco momento*) inserito nella *Nuova Antologia* (15 marzo 1881, p. 343-4), il Bonghi li assomigliava ai membri del Consiglio privato in Inghilterra.

tronde, benchè senza portafoglio, non si mantengono del tutto estranei agli affari. La responsabilità del governo negli affari gravi anche su di essi pesa, epperò per essi militano le stesse ragioni per le quali i ministri segretari di Stato furono dichiarati al seggio senatorio eleggibili.

Il Rossi (1) sosteneva l'opinione negativa, e citava l'esempio di un ministero di cui molti membri erano senza portafoglio, quale si era quello che governava dopo la rivoluzione del luglio, ma vi era trascinato dalla lettera della Carta francese, *ministres à département*, ed allora non si era ancora sviluppata la moderna teoria del governo di gabinetto.

256. Sono poi annoverati come eleggibili gli ambasciatori, i supremi comandanti dell'armata di terra e di mare, i magistrati, i membri della Corte dei conti, del Consiglio di Stato. Ed è naturale. Volendosi nel Senato le più spiccate autorità, non potevasi fare a meno di ricorrere anche alle ora dette categorie, e specialmente ai presidenti ed ai membri della ordinaria magistratura. Perocchè vedremo spettare al Senato attribuzioni giudiziarie, e queste non si possono ben adempiere se nell'alto consesso pur anco non risiedano i magistrati. I quali, insieme ai consiglieri di Stato ed a quelli della Corte dei conti, portano un bene speciale e necessario, nella parte che vedremo, al Senato specialmente, competere nell'elaborazione delle leggi.

257. Seguono i membri dei Consigli di divisione, dopo tre elezioni alla loro presidenza. Per la mutata circoscrizione amministrativa, i membri sopraddetti si debbono ragguagliare ai membri degli attuali consigli provinciali. La carta del 1830 aggiungeva: « i sindaci delle città di 30,000 abitanti o più, dopo due elezioni almeno (2) come membri del corpo

(1) *Cours de droit const.*, IV.

(2) Prima del 1830 i sindaci potevano essere eletti fuori del Consiglio.

municipale, e dopo cinque anni di funzione di sindacato ». Da noi forse sarebbe stato bene il non tralasciare questa categoria, limitando però la eleggibilità ai sindaci di città più importanti, ma il male è stato poco, perocchè d'ordinario, e tanto più nell'epoca presente in cui la politica ha tanta parte nell' amministrazione, i sindaci delle grandi città entrano generalmente anche in altre categorie dello statuto.

Vi susseguono gli intendenti generali dopo 7 anni di esercizio. Presentemente non vi sono più gli intendenti generali ; presero il loro posto i prefetti delle provincie.

258. La categoria 20ª suona così :

« Coloro che con servizi o meriti eminenti avranno illustrato la patria ».

Niun dubbio che costoro in massima debbano far parte dell'alta assemblea. Ma nel discernere le persone eminenti si presentano dei gravi ostacoli, e perciò ci rimettiamo a quello che sopra dicemmo. Anche per le categorie 18ª e 19ª vedi sopra n. 250.

Vengono ultimi i censiti : « Le persone che da tre anni pagano tremila lire di imposizione diretta in ragione dei loro beni o delle loro industrie ».

259. Originariamente vi furono ammessi anche per non togliere alla nobiltà, che fino allora aveva avuto tanta influenza sul governo dello Stato, ogni ingerenza in esso. Presentemente si legittima questa categoria, per la natura speciale del Senato, che abbiamo veduto esser specialmente conservatore; per la indipendenza che offre un'alta posizione sociale, ed eziandio per ciò che nel Senato vitalizio molti sono gli impiegati dello Stato. È quindi necessario avere una categoria nella quale il ministero possa scegliere membri dell'alta assemblea, i quali per la posizione da essi rivestita abbiano avuto aggio e si siano veramente addestrati, come si fa in Inghilterra, alla professione di uomini di Stato.

Ciò posto, è naturale non si faccia distinzione fra le ric-

chezze provenienti da immobili oppure dalle industrie. Solo il quantitativo dell'imposta pagata si dovrebbe elevare come sopra abbiamo dimostrato. E forse si dovrebbe porre le condizioni negli alti censiti volute dalla Carta del 1830 (essere stati per sei anni membri dei Consigli generali, o d'una Camera di commercio) od altre analoghe.

Per computare il censo non si deve tener conto di quelle ipoteche di cui per avventura fosse gravato il fondo. Anche il Destrivaux professa questa opinione per quanto riguarda il Belgio.

260. Finito così di parlare in breve delle varie categorie, si presentano alcune osservazioni d'ordine generale.

Ed in primo luogo. Se qualche senatore viene a cessare di avere quella qualità per cui fu eletto, si dovrà ritenere decaduto? Bisogna fare una distinzione. Vi sono certe categorie, come quella di essere deputato, o magistrato, o ambasciatore e simili, per le quali si vede evidentemente che, pur cessando di essere tali, si deve tuttavia continuare ad essere senatori, anzi possono essere nominate senatori persone che abbiano esercitate quelle cariche in altri tempi, e non all'epoca della nomina.

Per le altre categorie, quali quella delle ricchezze, parrebbe che dal momento che si cessa dal pagare quel dato tributo manchino le ragioni per le quali la nomina a senatore si ottenne, epperò debbasi il senatore ritenere decaduto. Ma non è ammessibile perchè il senatore, anche perduta l'annua rendita, mantiene la stessa maniera di pensare, ed anche si può osservare la stessa indipendenza. D'altronde, ove si ammettesse la decadenza, sorgerebbero molti casi, che per essere dubbii, si arriverebbe a togliere la dignità al senatore ed al Senato, senza forse riuscire nello scopo di fare dall'assemblea sgombrare il senatore in questione.

Nel Belgio però si deve ritenere l'opposta opinione, perchè

quella costituzione dice espressamente, all'art 56: « *Per essere* e *rimanere* senatore..... » (1).

261. Altra domanda si è se si possa accumulare il servizio prestato in una categoria con quello prestato in un'altra. Parrebbe di sì, perchè le persone, con l'avere appartenuto a due categorie, sembra debbano avere eguale perizia e dignità che se avessero appartenuto alla medesima categoria per il tempo complessivo. Ma così non è. L'avere sempre compiuto un ufficio fa sì che si acquista in esso grande perizia, che la mente e l'ingegno si affina molto più che se si fosse divisa, benchè successivamente, la propria occupazione a due cose diverse. D'altronde la carta del 1830 permetteva il cumulo. Il nostro legislatore coll'avere taciuto parrebbe non avere voluto adottare eguale principio.

262. Si domanda eziandio se sia necessario per essere senatore il rivestire la qualità di cittadino italiano. Il dubbio proviene dal fatto che il nostro Statuto, insieme alle altre qualità richieste, non annovera quella della nazionalità come la annovera per i deputati, che richiede esplicitamente siano sudditi del Re (art. 40); e d'altra parte tra le persone appartenenti alle diverse categorie, di cui all'art. 33, ve ne possono essere delle straniere.

Non si comprende però come la questione possa essersi seriamente proposta. Si esige la qualità di cittadino in tanti altri uffici. Malgrado le tante agevolezze accordate nella seconda parte della legge sulle prerogative al clero, si volle tuttavia ancor ritenere dovessero i nominati esser cittadini; e non si comprende come si possa essere elevato ad una carica così importante, quale il seggio nella Camera alta, senza essere cittadino del regno. A nulla monta di ciò abbia lo Statuto espressamente parlato quanto alla Camera dei de-

(1) V. anche Thonissen, loc. cit., p. 180. È pure l'opinione del Bluntschli, loc. cit., I, p. 447-8.

putati, e taciuto riguardo al Senato. Ciò che è insito nella stessa natura delle cose non ha bisogno di essere dichiarato od espresso.

E infatti da noi se si nominarono dei senatori, quale il Moleschott (nel novembre 1876), i quali non erano originariamente cittadini, cittadini erano divenuti per la grande naturalizzazione, come la dicono i francesi, in precedenza ottenuta.

263. L'età per essere senatore è quella di 40 anni. Può darsi si sia nominati prima di averli compiuti. In tal caso parrebbe la nomina dovesse esser nulla. Ma in fatto non fu mai dichiarata. Si seguì anche da noi l'esempio inglese e francese. In Inghilterra, se un pari è chiamato nell'alta Camera prima che abbia compiuta l'eta voluta, siede nel consesso, prende parte alle discussioni, ma non ha voce deliberativa; lo stesso si era introdotto in Francia nella Carta di Luigi XVIII ed anche di Luigi Filippo, ove poteva avere pochissimo senso; lo stesso fu seguìto anche da noi in pratica. E non si può opinare sia un uso incostituzionale, dacchè lo Statuto par permetterlo espressamente quando dice che i principi della famiglia reale entrano in Senato a 21 anno ed hanno voto a 25.

264. Nel Belgio, nel progetto della sezione centrale, la quale, come è noto, proponeva un Senato vitalizio, vi si aggiungeva all'articolo 53 « en observant, autant que possible, la proportion de leur population » (1), questa disposizione aveva una ragione storica e si spiegava facilmente quando si pensasse che il Belgio aveva fatto la rivoluzione e si era separato dall'Olanda perchè questa lo trattava da paese di conquista, e le pubbliche funzioni nonchè i seggi senatorii non si davano che in minime proporzioni ai Belgi.

Trattandosi di formare la Costituzione si cercava di ov-

(1) Thonissen, loc. cit., p. 175.

viare, pur non esistendo, le medesime cause, gli inconvenienti prima lamentati.

Da noi, formandosi lo Statuto, non si pensò di porre un articolo analogo, e fu certo benissimo. Ma egli è ovvio che il potere esecutivo, nella nomina dei senatori, dovrà avere un certo riguardo alle varie provincie e fare a ciascuna la sua parte.

CAPITOLO VI.

Senati misti.

265. Chiamiamo così quella specie di Senati i quali non sono formati in una delle maniere sopraindicate, ma constano di due o più di esse senza che una abbia decisamente la prevalenza, come abbiamo veduto nei Senati di alcuni Stati sopra specificati, es. quello francese del 1875.

266. A Brema il Senato si compone di 18 membri nominati a vita. Su questo numero 10 almeno devono essere giureconsulti e 5 negozianti. Si rinnovano per mezzo d'elezione fatta in comune dal Senato e dalla borghesia (Camera dei Deputati), i cui membri sono 150: 16 eletti dai collegi elettorali, 48 dai negozianti, 24 dagli industriali e 31 dal soprappiù della popolazione di Brema (divisa in tre classi secondo il censo). Altri 32 deputati sono nominati dalle città di Brema-Haben e di Vegasick e dalle campagne.

267. Il Senato d'Amburgo si compone di 18 membri nominati a vita e che si rinnovano nella maniera seguente.

Quando accade una mancanza, un Comitato formato da quattro senatori e da quattro deputati della borghesia forma una lista di 4 candidati; sopra questa lista il Senato designa due candidati alla Borghesia cui spetta la scelta de-

finitiva. Dei 18 membri del Senato 9 almeno devono essere dottori in legge.

Il consenso fra le due Camere si stabilisce per mezzo di comitati misti che troncano le questioni sopra le quali le due Camere hanno rese decisioni differenti.

268. Il Senato dell'anno VIII era in parte cooptativo. In parte vi esercitava la sua influenza il potere esecutivo; infatti, esso si componeva di 80 membri. Per più della metà era nominato da due consoli restanti in carica e da due che ne uscivano, escluso il primo console. I rimanenti senatori, e così di mano in mano che si facevano dei vuoti per morte, dimissione, ecc., erano eletti dai primi nominati e poi dal Senato intiero, scegliendo sopra una triplice lista presentata dal Corpo Legislativo, dal Tribunato e dal primo console. Il Berriat St-Prix pronuncia il seguente giudizio: « Indipendentemente dall'influenza eccezionale esercitata da Napoleone sul suo tempo e dell'indifferenza politica che aveva preso il posto dell'entusiasmo rivoluzionario, la prima nomina del Senato fu deplorevole; la maggioranza fu formata di creature dei quattro consoli, dominati essi stessi da Napoleone » (1).

269. Il Senato dell'anno X era in parte cooptativo, in parte elettivo, in parte nominato dal potere esecutivo, ma con grande prevalenza di questo.

Il diritto di presentazione al Senato apparteneva solo al primo console, che doveva prendere i candidati nelle liste dei cittadini presentati dai collegi elettorali. Ma il primo console aveva ancor il diritto di nominare senatore « i cittadini di 40 anni che si saranno distinti, dicea la legge, coi loro servizi ed i loro talenti ».

Il Senato non poteva contare più di 120 membri.

270. Il Senato del Brasile è nominato dall'Imperatore

---

(1) *Théorie du droit const.*, p. 39.

su triplice lista presentata dalle provincie. Per le elezioni al Senato vi è l'elezione indiretta come per le elezioni alla Camera bassa, perocchè gli elettori che formano la lista da presentarsi all'Imperatore sono già stati all'uopo nominati da altri elettori di primo grado. I proposti senatori devono aver 40 anni, aver reso dei servizi e possedere un reddito di 800,000 reiss (2105 lire). Il numero dei senatori è determinato. Ogni provincia ne nomina un numero eguale alla metà dei deputati da essa inviati alla Camera bassa; se questo numero è dispari, es. 11, si prende la metà del numero immediatamente inferiore, cioè 5. Se è uno, ha tuttavia un senatore.

I senatori sono nominati a vita. Il Senato nomina la sua presidenza.

Le leggi non possono essere presentate la prima volta in Senato.

Le attribuzioni giudiziarie del Senato brasiliano consistono nel conoscere dei delitti commessi dai membri della famiglia regnante, dai ministri e consiglieri di Stato, dai membri della Camera alta e infine dai deputati durante il corso della sessione; la Camera alta statuisce egualmente sulla responsabilità dei consiglieri e segretari di Stato.

Questa specie di Senato è ben visto da coloro a cui non pare sufficiente un Senato di nomina regia e vorrebbero ricevesse in qualche maniera il battesimo popolare, es., il Vidari. Nella nomina dell'alta Camera brasiliana concorrendo e Imperatore e popolo, pare a loro, sia desso un opportuno sistema di transazione.

271. Ma non osservano che il Senato brasiliano ha un cattivo vizio in se stesso dipendente dall'essere i suoi membri a vita e dall'essere in numero limitato. Nel caso che si spiegasse un grave conflitto fra Camera bassa e Camera alta, e questa tenesse ferme le sue deliberazioni, non vi sarebbe via d'uscirne senza un colpo di Stato. Nei Senati vitalizi, quando esistono questi gravi conflitti, si ricorre

all'urna popolare. E quando questa si manifesta chiaramente per la Camera bassa, si riduce il Senato al dovere con una opportuna nomina di senatori. Nel Brasile non si potrebbe manifestamente adottare simile spediente.

272. Del resto, in quel paese il sistema in proposito pare non faccia cattiva prova. Tuttavia bisogna avvertire che essendo colà il suffragio molto ristretto (gli elettori di 2° grado bisogna che abbiano 1224 lire di rendita), egli è certo che, se non può dirsi mancare il Senato di scopo, le sue opposizioni devono essere molto meno frequenti.

« Il regime rappresentativo vi (nel Brasile) possiede, dice il Bérenger, le due condizioni più essenziali alla sua riuscita : un Imperatore di un'alta capacità politica, una legge elettorale particolarmente ristretta. Così le assemblee elettive comprendono gli uomini più capaci di secondare il sovrano, e questa accolta dà l'impulso. Il brasiliano delle classi superiori è intelligente, fino, d'una pazienza indolente che stanca il suo avversario e lo espone a scuoprirsi, adatto agli affari.

« Il modo di elezione impiegato finora gli assicura il monopolio della direzione politica, e per lungo tempo, è fuori dubbio, la questione del suffragio universale non si poserà in un paese ove esiste la schiavitù » (1).

Ultimamente si sono fatte delle proposte por togliere la elezione indiretta, ma in tal maniera che il governo dello Stato resta sempre affidato alle alte classi. Colà, quando si vuole modificare la Costituzione, è necessario un assenso preventivo delle Camere riunite. Se lo danno si convocano le costituenze che eleggono i' deputati all'uopo.

Or bene, l'Assemblea Generale Legislativa ultimamente decretò: « Art. unico. Gli elettori dei deputati alla legisla-

---

(1) *Le Brésil en* 1879, nella *Revue des deux mondes*, 15 gennaio 1880, p. 435.

tura seguente dovranno loro conferire mandato speciale per la riforma degli articoli della Costituzione che seguono ». Degli art. 90, 91, 92, 93, affinchè la nomina dei deputati e senatori all'Assemblea Generale e dei membri dell'Assemblea Legislativa Provinciale (1) siano fatte per elezione diretta. Dell'art. 94, affine di non ammettere al voto che quelli i quali, sapendo leggere e scrivere, avranno in immobili, capitali, industrie, commercio o impiego una rendita liquida annuale da fissarsi da una legge e che non sarà giammai inferiore a 400000 reiss (1000 lire ital.) (2).

273. Simile in parte al Senato brasiliano è il Senato del Regno di Rumenia, il quale, oltre ai Senatori di diritto: 1° l'erede del trono all'età di 18 anni, il quale ha voce deliberativa a 25; 2° i metropolitani ed i vescovi diocesani (art. 76), si compone di 64 membri, di cui la metà nominata dal principe fra gli ottimati di un certo censo, l'altra metà fra i membri dei Consigli Generali e dei Distretti presentati in lista triplice, e rinnovabile per metà ogni anno.

Come si vede, nel Senato rumeno esiste in minor proporzioni il vizio lamentato nel Senato brasiliano, perocchè il numero dei senatori è indeterminato, e una metà è rinnovabile ogni due anni.

274. Secondo la Costituzione napoletana del 1848 il Senato era di nomina regia e vitalizia come il nostro. Però i primi 50 senatori nominati lo furono sullo stampo del Senato brasiliano, dacchè, secondo il decreto 5 aprile 1848,

---

(1) È notorio che il Brasile è composto di 20 provincie, molto grandi, 3 o 4 delle quali essendo ciascuna più grande della Francia. Ognuna è retta da un governatore, è assistita da una specie di parlamento (assemblea legislativa provinciale) che consta di una Camera sola; recentissimamente però fu proposto di creare anche nelle provincie il Senato. Un dato di più per viemmaggiormente comprovare l'utilità di una seconda Camera.

(2) *Ann. de législ. étr.*, VIII, 727.

gli elettori, nel mentre nominavano i deputati, avevano facoltà di nominare pure i pari. Il Re, su quelle liste, non ne avrebbe potuto scegliere più di 50 (1), e la scelta veramente la fece addì 14 maggio 1848.

275. Il Senato di Spagna, secondo la Costituzione del 30 giugno 1876 (2) si compone: 1° di senatori di diritto; 2° di senatori nominati a vita dalla Corona; 3° di senatori eletti dalle corporazioni dello Stato, ed i più alti imposti nelle forme che determina la legge. Il numero dei senatori di diritto e quelli nominati a vita dal re, non può esser maggiore di 180. — 180 sono pure i senatori eletti (art. 20). Sono senatori di diritto il figlio del re e del successore immediato della Corona, i grandi di Spagna non soggetti a potenze straniere, o godenti di una rendita annuale di 6000 pesetas proveniente da beni immobili, i capitani generali dell'armata, l'ammiraglio della flotta, il patriarca delle Indie e gli arcivescovi, i presidenti del Consiglio di Stato, del Tribunale supremo, della Corte dei conti, del Tribunale supremo di guerra, del Tribunale della flotta, dopo due anni d'esercizio (art. 21).

I senatori nominati dal re e quelli eletti dalle corporazioni devono essere scelti in speciali categorie similari a quelle del nostro Statuto. Però si fecero alcune innovazioni. Le persone appartenenti alle categorie delle eminenti cariche esercìte, devono inoltre, onde poter essere nominati senatori, possedere (3) 7500 pesetas di rendita, o per beni propri,

---

(1) SOLIMENE, *Diritto costituzionale*, I, p. 54 in nota e altrove. Questo scrittore era stato officialmente incaricato di elaborare la costituzione. Compilatala ebbe l'approvazione del ministero; ma successivamente il ministero dell'interno vi fece importati modificazioni. Or bene nel progetto dettato dal Solimene i pari erano elettivi. Sulle liste presentate al Re che doveva scegliere definitivamente, il numero dei pari era determinato da un *minimum* e da un *maximum*.

(2) *Ann.*, loc. cit., VI, p. 418.

(3) Si fece una eccezione per quelli che erano stati senatori prima del 1870.

o per impieghi bene stabiliti. Il che non è male, perchè il senatore in tal maniera è fatto più libero ed indipendente.

Non si introdusse la categoria delle persone benemerite della patria, e fu anche bene. In quanto alle categorie dei censiti, si stabilì potessero essere senatori quelli che hanno una rendita di 20,000 pesetas, o pagano allo Stato 4,000 pesetas di contribuzioni dirette, e si aggiunse la condizione, che sempre siano stati cittadini del regno, e siano stati, o deputati alle Cortes, o deputati provinciali, o alcadi nelle capitali di provincia, o nelle città di 20,000 anime. E neppur fu male.

L'art. 23 poi, stabilì che le condizioni volute per esser eletto senatore possono variare secondo una legge.

I senatori elettivi si rinnovano per metà ogni 5 anni, e in totalità quando il re scioglie questa parte del Senato.

Per esser senatore è necessario avere 35 anni d'età. Il presidente ed i vicepresidenti sono nominati dal re.

276. Della prova fatta dal Senato spagnuolo poco si può ancora discorrere, perchè da poco è in vigore. Ad ogni modo il male nella Spagna è troppo radicale perchè vi possa ovviare una seconda Camera. Più che la lettera degli Statuti manca colà lo spirito delle libere istituzioni. La vita costituzionale vi è artefatta. Tutto parte dal potere. Ed i vari ministeri che si succedono sono i veri padroni del campo. Essi commettono tutti, a qualunque partito appartengono, degli enormi eccessi; e l'Opposizione non grida poi molto, perchè sa che quando diverrà governo non farà da meno.

Ad ogni modo ecco il giudizio di Luigi Lande (1): « In un governo costituzionale e parlamentare, le principali ruote sono le Camere. Disgraziatamente la Camera alta è impos-

---

(1) *Lo stato morale e politico della Spagna nel* 1880 nella *Revue des deux mondes*, 15 ottobre 1880, p. 766. V. anche Palma, *I brogli elettorali*, nella *Nuova Antologia*, 15 aprile 1881, p. 659-60.

sente dove non ha una origine distinta, indipendente come in Inghilterra, là ove non esiste un grande rispetto della legge, come negli Stati Uniti. In Spagna il Senato non può opporsi all'autorità ministeriale, non l'ha mai tentato. Quanto alla Camera bassa, essa anche è arrivata all'annichilamento assoluto davanti al ministro dell'interno. Tale il ministro, tali i deputati, socialisti oggi, carlisti domani; l'opinione pubblica non conta ».

277. Nelle colonie inglesi: Giamaica, isole Bermude, Antigoa, Dominica, Monserrat, San Cristoforo, Barbadel, San Vincenzo, Tabazo; a Grenada nelle isole Vergini, a Bahanias, a Nervis; in tutte queste contrade il Senato o Consiglio legislativo, è composto in parte di membri nominati a vita dal governatore, in parte di funzionari che siedono in ragione del loro ufficio.

278. La Camera dei Magnati in Ungheria è in parte composta di membri sedenti in ragione del loro ufficio, in parte di membri ereditari.

Siedono in ragione del loro ufficio:

1° Gli arcivescovi, vescovi, e certi capi di comunità religiose;

2° I prelati della Chiesa greca;

3° I suprêmes comtes (ufficiali amministrativi, specie dei nostri prefetti), ed il governatore di Fiumi;

4° Alcuni grandi dignitari dello Stato.

Il re nella nomina dei membri ereditari non è pienamente libero, perchè la sua scelta deve tornare accetta alla Camera dei Magnati. E diffatti questa rifiutò il suo assenso parecchie volte dal 1849 al 1867.

Siedono anche in quel Senato due membri nominati dalla Dieta di Croazia. I presidenti ed i vicepresidenti sono nominati dal Re.

279. La Camera dei Pari di Portogallo consta di membri nominati dal re, in parte a vita, in parte con diritto ereditario. La sua costituzione fu alquanto modificata ai 3 maggio 1878.

Pei pari a vita si determinarono le categorie similari alle nostre. Per gli ereditari si stabilirono anche delle condizioni. I pari non possono accettare alcuna funzione pubblica, fuori di quelle di consiglieri di Stato e di ministri.

Il numero dei pari è illimitato.

Il presidente è nominato dal re.

Il ministero non può portare avanti all'alta assemblea alcun progetto prima che questo non sia passato dinanzi alla Camera bassa.

Le sue attribuzioni giudiziarie sono uguali a quelle del Senato Brasiliano.

280. Come si vede, il sistema del Portogallo è analogo alle recenti proposte fatte in Inghilterra, al Senato Spagnuolo del 1845, modificato nel 1857; ed alle idee del Balbo, il quale, pur prescegliendo il sistema ereditario, quasi a transazione proponeva che, ove fosse adottato, si mantenesse un numero di pari a vita. « Del resto, non è dubbio, così egli, che quand'anche si venisse a questa rappresentanza della nobiltà ereditaria nei nostri Senati, sarebbe pur necessario lasciarvi una parte notabile dei seggi a vita e ad elezione del re. Questa specie di aristocrazia a vita è, confesserollo schiettamente, la più, o forse la sola consentanea all'opinione presente, e forse per gran tempo, del continente; ha il gran vantaggio di escludere i mediocri, i degeneri che risultano non di rado dal sistema dell'eredità, pigli, per così dire, al passaggio loro su questa terra i migliori d'ogni generazione, riconoscendo la loro superiorità intellettuale e morale od anche materiale, e costituendoli in superiorità speciali e scientifiche, che ne sono escluse nel sistema inglese ».

281. Noi abbiamo detto che in Italia non si poteva accettare, nei tempi odierni, un Senato ereditario. Le stesse ragioni dette allora servono anche nel caso si volesse formare un Senato il quale fosse solo ereditario in parte. Epperciò neppure il sistema del Portogallo è da noi accettabile.

282. La Camera dei Signori nell'Austria è in parte ere-

ditaria, in parte vitalizia, ed in parte composta di coloro che vi siedono per ragion d'ufficio. Perocchè, oltre ai membri della famiglia reale, i quali non rifuggono dal prendere parte alle deliberazioni e votazioni della Camera, e ne è esempio segnatamente l'arciduca Carlo Ludovico fratello dell'Imperatore, vi siedono i capi delle famiglie che posseggono grandi proprietà fondiarie, e sono nominati dal Re a titolo ereditario (nel 1874 erano 38); i membri vitalizi eletti in compenso di servizi resi (nel 1874 erano 104), e 17 arcivescovi e vescovi principi.

Il numero dei senatori è illimitato. Il presidente e i vicepresidenti sono nominati dall'imperatore.

283. La Camera dei Signori di Prussia è organizzata dall'ordinanza 12 settembre 1854; è in parte composta di membri sedenti, per ragioni d'ufficio, in parte ereditari, in parte vitalizi, ed anche elettivi. Infatti, oltre i principi della famiglia reale e i capi delle antiche case sovrane, ai quali l'esercizio della sovranità è stato tolto per via di mediatizzazioni secondo l'atto federale 8 giugno 1815 (in tutto 23), comprende 4 grandi dignitari della corte, e 17 sindaci della Corona sedenti per ragioni d'ufficio, annovera altresì altri 72 sedenti a titolo ereditario; più, 224, di cui parte eletti dal re direttamente, e parte su liste presentategli. Il diritto di presentarli appartiene a tre capitoli ecclesiastici e a certi collegi di nobili, e di proprietari fondiari, per 49 seggi; a 9 università ed alle 40 città più antiche del regno, che presentano i loro candidati a ciascheduna sessione.

Il numero dei senatori è illimitato.

Il presidente è nominato dalla Camera.

284. Per la grande influenza che ancora esercita l'aristocrazia nella Germania, e quindi anche nella Prussia, per il poco sviluppo che quivi hanno le dottrine costituzionali, il Senato Prussiano ha esercitato fin da principio, e continuò in seguito ad esercitare una certa quale preponderanza sulla Camera bassa. Già il Melegari nel 1857 avvertiva: « le

forze che si accentrano in essa ne fanno, come l'esperienza ha già dimostrato, l'assemblea preponderante, talchè il concorso costituzionale della nazione, il quale si manifesta nella Camera pei deputati, si trova in fatto diminuito, e per molti riguardi paralizzato ».

In seguito (1862) sostenne vittoriosamente il ministero, su vie certamente non costituzionali, nella nota questione finanziaria.

Più tardi, ed anche presentemente, non perdette la sua efficacia.

285. Del Senato di Baden sono membri, oltre i principi del sangue, i capi delle grandi famiglie che avevan voto alla dieta imperiale, l'arcivescovo di Friburgo, un prelato protestante, due deputati della Università, nominati per 4 anni, 8 membri nominati dai signori possessori di terre signorili e per 8 anni, e quelli nominati a vita dal granduca, che non ne può nominare più di 8. Il presidente è eletto dal re.

286. Nel Senato di Sassonia vi sono membri di diritto:

1° I principi del sangue;

2° I borgomastri delle otto città principali;

3° I due prelati protestanti. Vi sono membri eletti dai loro pari:

1° Cinque capi di famiglia mediatizzati, eletti dai loro pari;

2° Due deputati dei capitoli protestanti;

3° Un deputato del capitolo cattolico;

4° Dodici proprietari di beni equestri, eletti a vita dai loro ordini, e possedenti una rendita fondiaria di 2000 talleri (7500 L. it.).

Vi sono anche 10 membri nominati dal re. Cinque di essi devono essere scelti fra gli imposti di 30 talleri (112,50 L. it.). Il presidente è eletto dalla Camera stessa.

287. In Baviera è composto:

1° Di membri eletti dal re con titolo ereditario. Essi

non possono essere scelti che tra i proprietari fondiari nobili, cittadini del regno e possidenti feudi o fedecommessi, che paghino 300 fiorini d'imposta fondiaria, e dei quali la riscossione è regolata per ordine di primogenitura;

2° Di membri nominati a vita dal re. Devono essere scelti in considerazione dei servizi eminenti resi allo Stato, ed il loro numero non può oltrepassare il terzo dei membri ereditari.

3° Membri sedenti in ragione del loro ufficio;

a) Gli ufficiali della Corona;

b) I due arcivescovi;

c) I capi delle famiglie mediatizzate;

d) Un vescovo cattolico designato dal re;

e) Il presidente del concistoro generale protestante.

Il presidente dell'assemblea è eletto dal re.

288. La Camera dei Signori del Wurtemberg è composta:

1° Dei principi del sangue, dei capi delle famiglie mediatizzate;

2° Di membri ereditari eletti dal re, che abbiano la rendita di 6,000 fiorini (12,000 L. it.);

3° Di membri nominati a vita dal re, fra le persone le più insigni.

In tutti i casi il numero dei membri vitalizi non può passare il terzo degli altri membri della Camera.

Il presidente dell'assemblea è eletto dal re.

289. « Qualunque sia, afferma Lefevre-Portalis, la parte più o meno grande data al potere reale, l'organizzazione delle prime Camere nei differenti Stati della Germania, come in Austria, è destinata ad essere specialmente la rappresentanza della nobiltà, che è restata una classe insieme politica e sociale ».

TITOLO III.

Attribuzioni del Senato.

CAPO I.

Attribuzioni politiche.

290. Anzitutto il Senato, come l'altro membro del parlamento, ha il diritto della verificazione dei titoli dei nuovi senatori. E non senza ragione, perocchè, ove non fosse così, il ministero potrebbe facilmente eludere lo Statuto là ove questo stabilisce le diverse categorie.

Che se per la verifica dei titoli dei deputati si dovettero cercare speciali garantie per la animazione dei partiti politici, nei quali necessariamente è divisa quell'assemblea, lo stesso non si reputò necessario per la Camera alta. Laonde mentre per la Camera popolare, in Inghilterra noi abbiamo veduto, dopo infiniti tentativi, ricorrersi al potere giudiziario, benchè questo sul principio con nobiltà d'animo rifiutasse il nuovo onorifico, ma pericoloso incarico (1), ed in Italia

(1) LUZZATTI, *Il giudizio sulle elezioni politiche contestate in Inghilterra ed in Italia* nella *Nuova Antologia*, ottobre 1877. Quella legge porta la data del 31 luglio 1868, fu modificata nel 1879. Per ogni contestazione, invece di un sol giudice se ne introdussero due. — Una prova poi della ragione che aveva il parlamento inglese ad affidare il giudizio sulle elezioni contestate a quella magistratura perchè indipendentissima, si è avuta anche in quest'anno in occasione delle ele-

innovarsi, nel 1868, all'antico sistema colla creazione della giunta delle elezioni, che dopo aver fatto ottima prova, fu più tardi oggetto di dubbio sulla sua bontà, e di studi di riforma, per il Senato invece mai si pensò a mutare sistema. E ciò anche perchè la dizione delle categorie è così chiara che mai può sollevare un forte dubbio.

291. Il Senato concorre coll'altra Camera nella discussione e votazione delle leggi. Abbiamo veduto come anche ad esso debba spettare la iniziativa e ne abbiamo enunciate le ragioni.

Allora abbiamo esaminato qual posto debba tenere quella assemblea fra i poteri dello Stato, ed affermavamo il primato dover logicamente, e per ragioni di opportunità, attribuirsi alla Camera dei deputati.

Quindi, malgrado che le leggi si possano iniziare in una qualsiasi delle due assemblee, ne verrà che le une per la loro indole politica dovranno prima prendere nascenza preferibilmente nella Camera popolare. La prima discussione delle leggi è sempre quella che colpisce di più la popolazione, la stampa; è quella che maggiormente è acconcia a produrre uno studio profondo da parte di tutti, è allora che il pubblico si forma la sua opinione, che la legge riceve l'aspetto che la caratterizza.

Ed è necessario che prima si pronunci la Camera popolare, come quella che meglio può soddisfare i desiderii ed i bisogni reali delle popolazioni; e poi perchè è la naturale rappresentante di queste.

---

zioni generali. Si era fatto un manifesto elettorale in cui il tribunale giudicante ha creduto vedere una incitazione ad illudere la legge (per mezzo della corruzione). Quel manifesto era sottoscritto da due ministri. Il tribunale non trovò in questo nessun ostacolo a biasimare apertamente e severamente tale atto. Cucheval-Clarigny, *La première session du nouveau parl. anglais* nella *Revue des deux mondes*, ottobre 1880, p. 861.

Ciò per le leggi che, per dirlo in una parola, politiche si appellano.

Per esempio la legge sul brigantaggio, la legge per i provvedimenti eccezionali per la Sicilia, la legge sulle prerogative alla S. Sede, siccome eminentemente politiche, furono in prima discusse dalla Camera bassa.

Invece altre leggi potranno essere iniziate indifferentemente nell'una o nell'altra Camera, ed anzi ve ne sono talune le quali è meglio siano anzitutto discusse dalla Camera alta. E sono quelle che necessitano studi speciali, che abbisognano di discussioni calme, profonde, piene di dottrina, non intorbidate dalle lotte parlamentari, dallo spirito di parte.

Sono in tal ordine i codici, ed in genere le leggi organiche. Così da noi si portarono prima innanzi al Senato le leggi sul notariato, le leggi per l'esercizio delle professioni di avvocato e procuratore.....

Ed anzi in queste la Camera alta può supplire ad un difetto che comunemente è riconosciuto nelle assemblee politiche. Esse non sono adatte alla discussione ed approvazione delle leggi organiche, alla buona formazione di ogni altra come alla coordinazione tra i varii dettati di una stessa legge tra loro e colle altre leggi dello Stato.

Onde si cercò qualche provvedimento che ovviasse a tale inconveniente. Il Rossi (1) propose si dessero a compilare ad un uomo versato nella materia che quella legge speciale riguarda. Stuart Mill (2) invece voleva si creasse una giunta apposita composta di persone tutte pratiche e dotte in fatto di legislazione. Le persone nominate, o la giunta avessero piena facoltà e libertà nella compilazione della legge, la quale doveva essere in definitiva approvata dalle assemblee.

---

(1) Rossi, *Mélanges*: Secondo volume *Du gouv. parl.*, p. 143-4.
(2) *Gouv. repres.*, cap. V.

Ma queste dovevano, se loro piaceva il progetto, semplicemente dare il voto affermativo. Se dispiaceva, indicare le modificazioni a farsi; ma non toccar mai i varii articoli, rimettere quelle modificazioni a farsi alle persone od alla giunta designate (1).

Or bene, se il Senato, perchè è anche esso un'assemblea politica, non può compiere la missione così bene come quella persona e quella giunta, può certamente rimediare in grandissima parte all'inconveniente lamentato.

Difatti, il Senato è composto di persone intelligenti, versate nelle diverse materie e d'elementi più posati che l'altra assemblea. E poi è molto meno numeroso, come abbiamo sopra chiarito (n. 60).

292. Così stando le cose, si scorge come anche per questo debba appartenere al Senato il diritto di iniziativa.

---

(1) Lo Stickney nel recente suo libro, p. 214-5, ravvisa anche questo male dei nostri parlamenti, e propone un rimedio all'uopo. Il difetto proviene e dall'essere le assemblee politiche troppo numerose, e dal non trovarsi in esse sufficienti persone pratiche delle diverse materie che le leggi devono regolare. Egli quindi darebbe la compilazione dei progetti alle persone appartenenti ai diversi dipartimenti della pubblica amministrazione, secondo la varietà delle leggi. Quelle persone, perchè per tutta la loro vita hanno coltivato quella data materia, presentano bonissime garantie; d'altra parte le commissioni così formate non potrebbero essere numerose.

Nel disegno vi ha molto di buono. Noi crediamo tuttavia che lo Stickney erri allorquando dà a quelle persone il cómpito di formare addirittura tutte le leggi, e stabilisce che il parlamento debba intervenire solo quando si trattasse di spesa di denaro o di grandi mutamenti nei metodi dell'agire. Il parlamento, secondo il nostro avviso, non deve così facilmente abdicare il suo potere e affidare così senz'altro il legiferare ad altri, siano pure competentissimi.

D'altronde, anche ammesso che le Camere debbano semplicemente interloquire nei supremi casi, non vediamo la necessità di affidare la facoltà di compilare quelle leggi, sieno pure le organiche, al potere esecutivo. Le persone competenti possono anche trovarsi fuori del suo seno, e ad ogni modo la scelta ne deve essere fatta dal Parlamento.

Dicevamo che la prima discussione delle leggi è quella che caratterizza le leggi stesse, è dunque necessario che quelle, per le quali è molto più competente il Senato, ricevano da esso la impronta.

Senza osservare che còmpito del Senato non è solo di fare buone le nuove leggi, ma anche di migliorare le antiche. Ora, come potrebbe ciò fare se mancasse della iniziativa? Gli è in questo senso che Prevost-Paradol diceva: « per mezzo dell'iniziativa leggi importanti, utili riforme possono prendere origine nel seno della seconda assemblea » (1).

293. Quando poi noi parliamo di iniziativa, la si deve intendere in doppio senso, e cioè non la facoltà semplicemente che ogni Camera possa proporre nuove leggi, o modificazioni alle antecedenti, ma eziandio il diritto nel potere esecutivo di far discutere le sue proposte in primo luogo indifferentemente nell'uno e nell'altro consesso.

294. Alcuni sono d'opinione che l'iniziativa delle leggi e dei provvedimenti appartenga solamente al Senato e quindi anche alla Camera dei deputati, ma non ad ogni singolo loro membro. Sono in errore. Ogni senatore come ogni deputato ha diritto, nel consesso legislativo al quale appartiene, di fare tutte quelle proposte che egli crede più opportune.

Tuttavia non è men vero, che fra i vari diritti d'iniziativa esista una grande differenza. Il diritto più ampio di iniziativa appartiene al potere esecutivo. Le sue proposte ha diritto sieno discusse nell'una e nell'altra Camera. E se la prima alla quale si è rivolto, ha respinto il progetto, può tuttavia innanzi all'altra Camera portarlo, o come è, o modificato.

Viene in secondo luogo ciascuna delle due Camere prese come corpo. I provvedimenti che l'una ha iniziati e discussi,

---

(1) *La France nouvelle*, p. 106.

ha diritto sieno portati e discussi dall'altra Camera. Se questa li approva, essi passano alla sanzione reale. Se no, essi ritornano all'assemblea che li ha proposti. Viene in ultimo il diritto d'iniziativa, che appartiene a ciascun deputato o senatore. Perocchè non solo le proposte di questi non avranno il diritto di essere discusse se non sono prese in considerazione, ma una volta discusse non passano all'altra assemblea, se la prima non le ha approvate.

295. E qui è uopo fare una osservazione. Il nostro Senato giace talora inoperoso quando la Camera elettiva è ingombra di lavoro. Bisognerebbe fare una migliore ripartizione del lavoro legislativo. Lasciare le leggi essenzialmente di carattere politico all'iniziativa della Camera popolare, gran parte delle altre proporre in primo luogo davanti il Senato.

Così si otterrebbero più vantaggi. Le leggi sarebbero più prontamente discusse e votate, e non si arriverebbe al punto in cui si arriva oggi, che molte leggi discusse un gran numero di volte nell'una o nell'altra assemblea, rimangono poi distrutte dalla chiusura della sessione parlamentare.

Il Senato anche, sedendo più volte, acquisterebbe più considerazione nella pubblica opinione.

Per questo però bisognerebbe ribassare d'alquanto il *quorum*, dacchè alcune volte i senatori per la intemperie della stagione non sarebbero in numero. Si avrebbe il vantaggio di discussioni fatte in pochi, fra persone tutte competenti nella materia in discussione. Uno dei motivi per cui il Senato Americano è fatto poco numeroso, si è appunto perchè meglio possa adempiere alle funzioni d'una seconda Camera. Bisogna tuttavia tener di conto, come avvertivamo a suo tempo, che quel Senato ha molta parte di potere esecutivo.

296. Quantunque di regola i poteri delle due Camere sieno eguali, non lo sono tuttavia in un punto speciale. E cioè nella votazione delle imposte, perocchè gli statuti con-

cordano in questo, che alla Camera popolare appartenga la iniziativa.

In tutte le altre materie si afferma e si pone in pratica il principio, che il popolo debba concorrere a governare se stesso, e che però non vi sia legge, la quale da lui in via mediata non abbia la sua sanzione. In materia d'imposte si è voluto fare qualche cosa di più. Non solo esse debbono, per obbligare i cittadini, ottenere il loro indiretto assenso; ma esso vi deve marcare una impronta più decisiva che in ogni altra parte della pubblica legislazione. Perocchè è vero che in tutte le leggi è desso interessato, ma il suo interesse è massimo in quelle di finanze, perchè toccanti la sua borsa e le sue proprietà, base, per ogni cittadino, di libertà fisica, di indipendenza morale.

Alcuno disse, che chi tiene la borsa ha il governo del paese, ed altri aggiunse che il popolo è sovente più avaro del suo avere che non del suo sangue.

Arrogi, che le imposte non sono per altro levate che per sopperire ai bisogni del paese. Ora questo, e per esso i suoi rappresentanti, devono essere i giudici precipui del modo come provvedere a questi bisogni, se qualcuno non debba lasciarsi insoddisfatto, se ad altri non si debba porre un limite.

297. Senonchè questo diritto d'iniziativa in materia di tasse, accordato alla Camera bassa, come deve esso intendersi?

Si deve ritenere che, salvo il primo necessario esame sulle imposte da parte della Camera bassa, l'altra abbia piena facoltà di discussione, oppure che il Senato abbia semplicemente la facoltà di approvare e rigettare, senza poter introdurre emendamenti, od anche non si dovrà cercare una via di mezzo fra queste opposte sentenze?

Varie sono le soluzioni che si tentarono sul proposto quesito.

I. Primamente, vi è chi nega in modo assoluto il diritto di emendamento. Costoro si potrebbero appropriare il detto

divenuto famoso, del superiore di una certa Compagnia: « Aut sint ut sunt, aut non sint ».

II. Una seconda opinione lascerebbe, per quanto riguarda le tasse, piena competenza alla Camera bassa; ma non toglierebbe al Senato il pieno esame su ciò che colle imposte propriamente non ha relazione, o, se ve l'ha, lede i diritti e le guarentigie concedute dallo Statuto. Così l'altra Camera non potrebbe impunemente introdurre la imposta progressiva, o conculcare l'inviolabilità del domicilio e la incolumità della individuale libertà.

III. Altri non sarebbe così rigido, ma pur sempre vietando di toccare le cifre dell'imposta, o ciò che ad aggravio può aver relazione, darebbe facoltà al Senato di cambiare la redazione degli articoli, di dettar norme anche per la riscossione, di dar disposizioni regolamentarie ed accessorie.

IV. Taluni lascerebbero al Senato il diritto di emendamento, in quanto esso riducesse le somme votate dall'altra Camera, non gli darebbero il diritto di accrescerle.

V. Altri all'incontro, ammessa la semplice priorità di discussione alla Camera bassa, concederebbe all'altra piena libertà di esame, e fra questi pure le opinioni variano, perocchè ve ne ha di coloro che, ammettendo tal diritto, credono tuttavia « spettare al Senato un qualche riserbo, comunque difficile a precisarsi giuridicamente ».

VI. In ultimo, alcuni distinguono fra emendamenti ed emendamenti; o si tratta di emendamenti che scalzino le basi stesse dell'imposta in discussione, ed allora il Senato non è competente; o invece questi emendamenti lasciano intatto il principio stabilito dalla Camera popolare, solo modificano, anche toccando le cifre, meglio regolarizzano la tassa e saranno permessi.

298. Questo per quanto riguarda alle opinioni degli scrittori; per ciò che stabiliscono le costituzioni dei vari paesi e gli usi parlamentari, ecco che cosa si può dire:

In Inghilterra gli statuti sono muti; ma la Camera dei

Comuni fin dal secolo XV rivendicò per sè il diritto d'iniziativa. Fu solo nel 1671 che pretese che i lords non avessero il diritto di emendare le leggi d'imposta. Ma la Camera alta non assentì a queste pretese, come ci affermano gli scrittori inglesi; basti lo stesso Gladstone, che manifestò la sua opinione in pubblico Parlamento. In contrario, si cita sempre il caso dell'abolizione dei diritti sulla carta. Si dice che si presentò il progetto di abolizione. Approvato dalla Camera dei Comuni, fu rigettato dalla Camera dei lords, che in seguito si conglobò coi bilanci dell'anno 1860, che i lords non potendo emendare, ma solo approvare o rigettare, approvarono tutto il bilancio, e quindi anche la detta abolizione. Ma bisogna pure osservare, che prima che dessi procedessero alla votazione, il ministero cercò persuaderli che, pur abolendo quei diritti, non si arrecava alcun pregiudizio al bilancio (1). Onde è possibile che i lords approvassero, non per forza, ma dietro la persuasione loro infusa dai ragionamenti del ministro (2). Non si può pertanto dire che i lords abbiano rinunciato al dritto di emendamento; laonde vi sono scrittori che credono possa venir caso che essi affermino quel diritto. « È un diritto che sonnecchia, dice Cucheval-Clarigny, ma che può ridestarsi se circostanze eccezionali ed un grande interesse pubblico comandino di farne uso » (3).

---

(1) E difatti, era cambiata la situazione della politica estera, una delle cause per le quali nell'anno antecedente non si voleva abolire l'imposta, e poi il rapporto del Gladstone così conchiudeva: « Io ora v'invito a votare questa abolizione in conseguenza non con un aumento, ma col principio d'una diminuzione della tassa sulla rendita » (perocchè la Camera dei lords prima non voleva abolire i diritti sulla carta perchè temeva si dovesse aumentare l'imposta sulla rendita).

(2) E difatti, il Derby, nel 1861, chiamò l'operare del ministero un sotterfugio, ma tuttavia votò l'abolizione dicendo che alcune variazioni si erano operate nella situazione finanziaria.

(3) *Le Sénat et le vote du bouget* nella *Revue des deux mondes*, 1° novembre 1876.

Anzi, in materia di finanza i lords in questi ultimi tempi si sono arrogati speciali diritti. È noto come in Inghilterra si sia attuato il principio, che non si possa votar tassa se non è proposta dal governo (1). È desso che è all'occorrente dei bisogni della pubblica amministrazione, e meglio di ogni altro vi può provvedere, soddisfare le vere esigenze del pubblico servizio, e non creare spese superflue.

Or bene, pare che anche colà non si segua ora più con tanto ardore quel sano principio, si comincia a cader negli usi continentali, in cui ogni deputato ha sempre nuove spese da proporre pel suo collegio. E ciò non solo fanno i Comuni, ma anche la Camera dei lords nell'approvare qualche legge, qualche ordine del giorno, comincia ad usare, sebbene in semplice forma di consiglio, di proporre qualche spesa speciale (2). Ciò disapprovò vivamente Gladstone. Egli disse, non valere che non si facessero vere proposte, che si dessero semplici consigli, giacchè si usava sempre una certa influenza su materie sottratte dalle consuetudini alla Camera alta.

La costituzione siciliana del 1812 negava esplicitamente al Senato il diritto di emendamento; così fa anche la presente costituzione di Prussia, ma solamente riguardo ai bilancii. All'incontro la costituzione degli Stati Uniti e quella

---

(1) Fu cosa che si volle sancire formalmente nel Würtemberg colle modificazioni che subì quello Statuto addì 23 gennaio 1874. L'art. 6 stabilisce espressamente che i progetti di tasse emanino tutti dal Re. *Ann.....*, IV, p. 219.

(2) Ciò però non è una cosa tutta nuova. In antico i lords sempre costumarono di fare così. E Baccone nel mentre sosteneva la Camera dei pari non poter fare emendamenti, diceva e non contestava all'alto consesso il diritto di porgere consigli. Ecco come si esprimeva:

« Costume e privilegio della Camera è sempre stato che l'offerta dei sussidii si doveva prima fare da essa e poi inviare alla Camera alta e che non vi è altra eccezione da potersi ammettere, se non che la Camera alta presentasse un atto alla bassa, manifestando il desiderio che l'assentisse, e quindi un tale atto fosse dinuovo a quella inviato ».

del Belgio sanciscono espressamente per la Camera alta il diritto di modificare le disposizioni relative a leggi d'imposte inviatele dall'altra Camera.

299. Altri statuti, come la carta francese del 1814, 1830, la costituzione della presente Repubblica, lo Statuto italiano non si esprimono al proposito. Dicono semplicemente che la Camera bassa ha il diritto d'iniziativa.

In Francia sotto la carta del 1814 e 1830, la Camera bassa pretese che la Camera dei pari non avesse il diritto di emendamento, mentre questa sempre rivendicò tale diritto. Le era anche accordato dai migliori scrittori, quale il Rossi. Sotto la costituzione del 1875, e nel 1876, accadde che la Camera dei deputati, nell'approvazione dei bilanci, scancellasse lo stipendio per i cappellani militari. Il Senato mantenne lo stipendio. D'onde un conflitto. Si disse che il Senato non poteva così agire, perchè doveva semplicemente approvare o disapprovare il bilancio, e non apportarvi emendamenti. Si discusse molto e dottamente in ambe le Camere e nella stampa, e si finì col venire ad un accordo che non pregiudicava i diritti di nessuna delle assemblee.

300. In Italia si discusse la questione nel 1851, nel 1852, nel 1867, ed in questi ultimi tempi per la tassa del macinato. Nel 1851 il Senato subalpino aveva fatte modificazioni alla tassa sulle successioni, ed a quella sulla manomorta, nelle quali scancellò dalle categorie dei gravati gli asili infantili. Ne sorse un celebre dibattito nella Camera bassa, e non potendosi venire ad un accordo, il Cavour, per cansar ogni questione, il giorno dopo si presentò alla Camera con un decreto reale il quale ritirava il progetto in questione. Poco tempo dopo, il celebre ed oculato ministro presentava lo stesso progetto, colle modificazioni consigliate dal Senato, ed otteneva l'approvazione del progetto dall'uno e dall'altro membro del parlamento. Nel 1852 il Senato apportò modificazioni alla tassa di ricchezza mobile, ma si evitò la questione. Così si fece eziandio nel 1867 quando l'alta Camera

emendò le leggi del bilancio provvisorio. La commissione della Camera bassa, di cui era presidente il Crispi, non accettò il progetto emendato dall'altra, sibbene fece un nuovo progetto, nel quale, pur mantenendò le prime idee della Camera, si riprodusse un articolo di un bilancio antecedente, che per essere già stato approvato intieramente dal Senato, non poteva da questo essere rigettato in una parte sola.

Ultimamente si sa che avendo la Camera dei deputati approvato il progetto che aboliva la tassa sul macinato periodicamente, un quarto per anno, e così a tutto il 1884, ed intanto cominciava coll'abolire totalmente la tassa del macinato sui cereali inferiori, il Senato, approvata quest'ultima parte del progetto, rigettava tutte le altre. Ne sorse la questione molto dibattuta in ambe le Camere e nella stampa. Deputati e senatori rivendicarono quelli che credevano loro diritti; finchè il ministero, minacciata prima una grande infornata, poi sciolta la Camera bassa, ottenne una maggioranza, la quale manifestava che il paese era per l'abolizione del macinato. Allora l'alta Camera si rassegnò, dopo però aver ottenuto che l'entrata del bilancio si accrescesse di parecchi milioni.

301. Esposte così le varie opinioni manifestatesi al proposito, esposto lo stato delle giurisprudenze parlamentari nei varii paesi, vediamo quale veramente sia l'opinione da seguirsi.

A noi sembra che non si possa negare al Senato il diritto di emendamento.

Ammettiamo quindi che il Senato abbia pieni poteri per salvaguardare quei principii che sono le basi delle nostre istituzioni, ed eziandio quelli altri in genere, che pure incastrati nelle leggi d'imposte, sono a queste estranei. Il che è ritenuto dagli stessi scrittori inglesi. Imperocchè si legge nel Todd: « Ciò non di meno, ogni bill che imponga o restringa una tassa involve questioni diverse da quelle che sono pu-

ramente questioni di tributo, esso necessariamente inchiude principii di pubblica polizia o di leggi commerciali, e su punti di simil genere i lords, come un coordinato ramo del potere legislativo, sono costituzionalmente liberi di agire e opinare come essi stimano tornar meglio per il pubblico interesse ».

Senza dubbio, ammettiamo anche nel Senato il diritto di emendamento nelle disposizioni regolamentarie, o riflettenti la riscossione.

Riconosciamo eziandio che possa diminuire l'entità dell'imposta o ridurla a tempo minore.

Ma oltre a tutto ciò opiniamo pur anco che alla Camera alta spetti il diritto di modificazione in ciò che propriamente si riferisce all'imposta. E ci basiamo sulla ragione stessa per cui una Camera alta debba esistere, e che noi abbiamo veduto consistere nel porre un freno alle possibili esorbitanze della Camera bassa. Al mondo, diceva il Boncompagni nel 1851, non vi sono esseri infallibili, o, come ripeteva in Senato nel gennaio del 1880, onnipotenti.

E non si può negare che alla maniera istessa che la Camera dei deputati può trascendere in ogni altra cosa, anche nella votazione dell'imposta possa trascendere. Non vale il dire che al Senato resta il diritto di rigettare, perchè quell'assemblea non si deve porre in terribili strette ; le si deve lasciare una certa libertà d'azione.

E neppure riandare la storia, come fece il Pierantoni nel giugno 1879, e ricordare come dagli inizii del regime costituzionale, sempre il popolo volle che le tasse fossero dai suoi rappresentanti votate. Noi riconosciamo tutti questi fatti, riconosciamo che la votazione delle imposte è stata la cagione prima e potentissima perchè il libero regime sorgesse sul continente, in Inghilterra, ed in questa contrada, si sviluppasse ; ma tutto ciò non fa sì che anche un'altra assemblea, oltre alla popolare, non si possa interessare del buon andamento dello Stato anche riguardo alle finanze.

Non si dice di togliere alla rappresentanza popolare il diritto di concorrere nella votazione delle imposte, nè manco di non poter rigettare gli emendamenti fatti dal Senato; solo si afferma non potersi quelle non accogliere semplicemente perchè fatte dal Senato.

301.bis E neppure approda invocar l'esempio dell'Inghilterra. Giacchè abbiamo veduto che la Camera dei pari non ha mai rinunciato formalmente al principio dell'emendamento.

302. E poi il diritto che colà si arroga la Camera bassa è spiegato, e fino ad un certo punto giustificato, da leggi storiche. È troppo conosciuto per venirlo a ripetere qui, lo scialacquo che del denaro pubblico si faceva in Inghilterra sotto gli Stuard e specie sotto Carlo II. Orbene, è appunto sotto il turbinoso regno di questo che la Camera dei Comuni pretese recisamente per la prima volta il diritto di non emendamento.

È noto quali guerre sostenesse Carlo II, e come queste fossero disastrose per l'Inghilterra, onde poco prima che si era stabilito il diritto di non emendamento si era pure stabilito il principio dell'appropriazione (1), e cioè la massima che voleva si desse a ciascuna somma una speciale destinazione, perchè il denaro pubblico fosse appunto per la guerra consumato e non per altro. Che se allora si stabilì tale principio, con esso resta molto bene spiegato il diritto di non emendamento vantato dai comuni nel 1671, ed il loro atto solenne del 1678 (2).

Che se tal diritto s'arrogarono i comuni, si spiega anche

(1) Todd, loc. cit., I, 38: « Sopratutto la guerra olandese col generare sforzi straordinarii di pecunia ed enormi mortificazioni al paese e sospetti al parlamento, lo sospinse a confermare due principii antichi ma non mai pienamente adoperati. L'uno fu che il denaro assegnato alla Corona avesse una destinazione fissa somma per somma ». Ricotti, *Breve storia d'Inghilterra*, p. 355.

(2) Quest'atto si può riscontrare in Todd, loc. cit., I, p. 458.

facilmente il perchè essi nel secolo XVIII lo mantennero. Avevano da combattere ad un tempo contro la monarchia e l'aristocrazia trincerata nella Camera dei lords.

Dopo la rivoluzione del 1688, le due Camere stettero l'una contro l'altra quasi due nemiche (1), poi nel passato secolo nella Camera bassa prevalse per lungo tempo il partito Whigs, nell'alta era preponderante il Tory, questi due partiti erano l'uno ostile all'altro per i diversi principii sulla condotta del governo, per le varie lotte che vi erano state prima della rivoluzione, e perchè gli uni (i tory) erano (2), o si credeano essere, in gran parte giacobiti.

Arrogi che la Camera alta, siccome quella che era composta dell'aristocrazia, oltre alla preminenza che esercitava siccome classe dirigente per la poca istruzione delle classi inferiori, e per non avere queste ancora affermato sufficientemente i loro diritti, altra grandissima ne esercitava ancora per i molti collegi elettorali di cui disponeva, cosicchè altri potè dire che una metà della Camera bassa era eletta dalla Camera alta.

Ciò per il modo singolare con cui erano stabilite in Inghilterra, prima del 1832, le costituenze, e per il voto aperto.

Inoltre bisogna aggiungere che alcune volte la pretesa dei comuni, di non volere nei lords il diritto di emendamento, era fondata su ragioni speciali e giuste. Così nel secolo scorso negarono alla Camera alta il diritto di emendamento perchè questa, trattandosi di proporre un'imposta sugli stabili, voleva che i commissari per le tassazioni fossero pei suoi membri dai loro pari, e non come per tutti gli altri cittadini, nominati (3).

---

(1) Macaulay, *Storia d'Inghilterra*, cap. XIX.
(2) May, *Histoire*, I, 27-8.
(3) Macaulay, loc. cit.

308. Ma si domanderà, e perchè adesso vogliono ancora conservare questo diritto dal momento che non esistono più le medesime cause che lo fecero sorgere? non esiste più la monarchia o l'aristocrazia da combattere?

Chi conosce le istituzioni inglesi non si troverà molto imbarazzato per rispondere a quest'osservazione. E infatti è a tutti noto come presso quel popolo sia prediletto il culto delle forme antiche, e non v'ha chi ignori come, in atti pubblici e solenni, si conservi ancora la lingua dei normanni che pure essi avrebbero ragioni speciali di abolire, perchè ricordante la dominazione straniera.

Poi l'aristocrazia colà, per la natura sua speciale, e quale noi abbiamo sopra cercato di dimostrare, oltrechè un'influenza grande per le sue ricchezze, quasi diremo, sterminate, ne ha un'altra grandissima e tutta morale, proveniente dalle grandi gesta che i suoi antenati ricordano. Nel quale riguardo non bisogna neppure dimenticare l'indole rispettosa del popolo inglese (1). Indole per la quale esso, anzichè odiare e tentare di distruggere la nobiltà, come succederebbe, e difatti successe sul continente, la venera; ed aveva ragione un recente scrittore russo, il principe Vasiltchikoff, quando affermava che se colà si volesse abolire il sistema

(1) « Che un uomo democratico, dice il Bagehot, sia pur di molto talento, vada nelle campagne, egli non vi sarà in nessuna maniera un oggetto di venerazione, mentre che il vecchio gentiluomo vi è molto venerato. Sia pure insolvibile, e si trovi, a cognizione di tutti, sul pendio della rovina, agli occhi del paesano inglese egli sarà sempre più rispettabile che un ricco *parvenu*. Anche allora ch'egli dice delle assurdità, la massa dei paesani gli presterà ascolto con più sommessione che alle proposte sensate di quest'ultimo. Un vecchio lord avrà tutta la loro venerazione, ed è un vero servizio che questo personaggio rende al paese imprimendo la nozione dell'obbedienza a questi cervelli grossolani, stupidi e ristretti della moltitudine che è incapace del sentimento e della idea »; loc. cit., p. 141. — Nè diversamente riguardo agli operai si esprimeva il MAMIANI in un recente suo scritto: *Il potere costituzionale e le condizioni attuali d'Italia* nella *Nuova Ant.*, 1° luglio 1879.

dei maggioraschi e fedecommessi, esso risorgerebbe tantosto (1).

I Comuni quindi hanno una certa ragione di non dismettere l'arma da essi con tanto travaglio conquistata.

Bisogna ancora avvertire che gran parte dei bilanci inglesi saggiamente risultano del così detto fondo consolidato e che quindi il maggior numero di spese annue non si votano anno per anno, ma restano sempre le stesse, almeno se non vi è un voto formale che le abolisca.

304. Presso di noi non concorrono i motivi storici, perchè la costituzione non si è conquistata a poco a poco, e tanto meno col persistente rifiuto dei tributi; essa ci fu largita liberamente dal magnanimo Carlo Alberto. Presso di noi poi non vi è la potente aristocrazia che si trova in Inghilterra.

E poi il nostro statuto parla abbastanza chiaro. Perocchè accanto all'art. 10 bisogna mettere l'art. 55, così concepito: « Ogni proposta di legge debbe essere dapprima esaminata dalle giunte che saranno da ciascuna Camera nominate per i lavori preparatorii. Discussa ed approvata da una Camera, la proposta sarà trasmessa all'altra per la discussione ed approvazione, e poi presentata alla sanzione del Re. Le discussioni si faranno articolo per articolo ».

Ora, se non si può negare che le imposizioni di tasse sono leggi come le altre, se le discussioni debbonsi fare articolo per articolo, come rifiutare alla Camera alta il diritto di emendamento?

La nostra tesi resta ancora maggiormente corroborata, ove si osservi che quelli statuti i quali vollero introdurre il diritto di non emendamento, lo dissero espressamente; così la costituzione siciliana del 1812, e la prussiana.

---

(1) V. Leroy-Beaulieu, *Le socialisme agraire et le régime de la propriété en Europe* nella *Revue des deux mondes*, 15 aprile 1879.

Si potrebbe obbiettare in contrario che la costituzione della Repubblica degli Stati Uniti, la quale volle concedere al Senato il diritto di emendamento, esplicitamente lo disse. Ma giova avvertire che gli americani del Nord erano e sono regolati dalle istituzioni inglesi. Era naturale pertanto che i legislatori di quel paese, volendo stabilire opposti principii, espressamente lo dichiarassero. Sarebbe anzi da meravigliare se così non avessero fatto.

305. Noi però, pur ammettendo nel Senato il diritto di emendamento, non vogliamo che questo diritto sia sconfinato. La Camera alta non potrà toccare la parte sostanziale della legge, nè ledere il principio stesso su cui la legge è basata; perocchè altrimenti invaderebbe evidentemente il campo dell'iniziativa, che lo Statuto vuole sia solo affidato all'altro ramo del Parlamento. Tale era l'opinione che professava Cavour nel 1851, perocchè in occasione della legge sulla manomorta, ebbe a dire: « Bisogna vedere se le modificazioni introdotte alterino il principio della legge stessa, se le conferiscano un carattere diverso; se cioè colpiscano una nuova parte di contribuenti o se stabiliscano un diverso modo di riparto nelle imposte. In tali casi io credo che debbano assolutamente respingersi le modificazioni introdotte; ma quando tali variazioni non alterino i principii fondamentali, quando ne mutino solo l'applicabilità, talvolta la rendano più logica, più ragionevole, io penso che non si debba applicare con quel rigore la teoria dell'iniziativa, e che si abbiano ad accettare gli emendamenti dall'altro potere introdotti » (1).

Tale è eziandio l'opinione degli scrittori belgi, quando commentano la loro costituzione, che pure concede espressamente al Senato il diritto di emendamento. Il Thonissen scrive: « Tutto quello che si può esigere in diritto od in

---

(1) *Atti Camera dei dep.*, 1851, p. 1188, col. II.

equità è che il Senato, sotto pretesto di emendare, non si allontani dal principio, dalla base stessa del progetto, poichè in questo caso egli voterebbe una legge nuova, e commetterebbe, almeno virtualmente, una violazione dell'art. 27 ». Nè diversamente si esprimeva il Vanpeeromboom.

Tale doveva pure essere il pensiero dei compilatori dello statuto belga, perocchè la maggioranza della giunta centrale, che anche essa voleva concedere al Senato il diritto di emendamento, si fondava sulla ragione che non si dovesse esporre ad un rigetto da parte del Senato (una legge d'imposta) *per un articolo difettoso*, e che sarebbe sragionevole di non ammettere gli emendamenti del Senato che fossero riconosciuti utili dai tre rami del potere legislativo.

Tutto questo per rispondere a quelli i quali per avventura ci dicessero che noi poco concediamo al Senato. Sotto una costituzione quale è la nostra, che espressamente non parla per il Senato del diritto di emendamento, e con un Senato vitalizio noi concediamo alla Camera alta, in materia di finanza, lo stesso potere e colle stesse modificazioni che abbiamo veduto concedere al Senato belga i commentatori di quella costituzione, che d'altra parte parla espressamente del diritto di emendamento, e che affida alla elezione popolare ambedue le assemblee dello Stato. Quanto a coloro che ci volessero accusare di troppo concedere alla Camera alta, noi risponderemmo coll'appoggiarci all'autorità di quelli che si dicono, e lo sono effettivamente, sostenitori delle prerogative della Camera bassa, ed affermano il Senato non aver diritto di emendamento. Il Crispi, per es., nella tornata del 29 luglio parlava di emendamenti *essenziali, sostanziali*. Ed il Mancini nella tornata del 30 usciva in queste espressioni: « Dunque tutta l'indagine sta nel vedere se le emendazioni che il Senato abbia apportato in una legge di finanza, d'imposte o di bilancii o di conti, si mantengano entro questi confini (di rispettare ciò che vi ha di *importante* e *sostanziale)*. Quando trasmodano e vanno al di là

di essi, quando modificano *i principii e la sostanza della legge, quando la legge stessa non abbia più il nativo carattere, la base fondamentale ed il concetto razionale su cui era edificata.....* allora siffatti emendamenti, chiamateli come volete, costituiscono nella realtà e nel loro pratico effetto, il diritto d'iniziativa ».

306. Ma, si dirà, questa vostra opinione ha qualche cosa di vago, di indeterminato. Come farete a distinguere la parte sostanziale dalla non sostanziale, ciò che lede il principio dell'imposta da ciò che non lo lede? È un caso di fatto, rispondiamo. Dall'esame di ciascun progetto di legge si vedrà appunto se l'emendamento si può o non fare.

Ed anche in questo ci dava una buona regola il Cavour: « Noi dobbiamo, come giurati, dichiarare se questa o quell'altra variazione importa modificazione alla legge; ed ove, come giurati, ci convinciamo che la modificazione cambia il principio della legge, dobbiamo rigettarla; nel caso contrario, se noi non iscorgiamo in queste modificazioni che un'applicazione più retta, più logica del principio stesso, se con queste si corregge un errore preventivamente commesso, anche quando queste modificazioni abbiano una conseguenza qualunque finanziaria, noi, come giurati, dobbiamo ammetterle; nè perciò parmi che sia menomata l'influenza della Camera dei deputati, poichè sta sempre nella Camera dei deputati il diritto primo di fare questo apprezzamento, e quindi di rigettare le modificazioni e di ripristinare le prime sue deliberazioni o anche d'introdurne delle nuove ».

307. Il Senato tuttavia deve avere molto più libertà di azione quando si tratti, non di stabilire una tassa nuova, ma di abolirne un'antica; cosa che avvertiva pure il Boncompagni nel Senato nella tornata 14 gennaio del 1880.

L'alta assemblea in tal caso, pur non potendo iniziare di pianta l'abolizione o soppressione, tuttavia non dovrà attenersi, nella sua condotta e maniera di procedere, al concetto fondamentale che vi ha voluto dare la Camera bassa, ma

potrà spaziare liberamente nei campi che gli indica la sua mente illuminata, pel bene del paese.

Nè si dica che con ciò si tenda a perpetuare dei pesi che per avventura possa aver votato un'assemblea condotta da qualche cricca o chiesuola. Perocchè non è molto verosimile la supposizione, dacchè quella cricca fu pure necessario avesse con sè il Senato; e se l'opinione di questo continua ad essere favorevole, vuol significare che nella cosa non era tutto cattivo.

Alle cricche e chiesuole darebbe invece ragione l'avviso contrario al nostro. Una di queste, se il Senato non avesse sufficiente potere, verrebbe per avventura a porre in confusione ed a repentaglio la pubblica finanza, e con essa alcune volte la rovina del paese.

Che se il Senato si volesse proprio porre contro il giusto, e non tenere di conto le manifestazioni della popolare volontà, si pensi che sta in mano all'assemblea elettiva, per via della grande influenza che ha nella composizione del gabinetto, tanto per far valere le sue ragioni, se giuste.

Che se a lei manca questo coraggio, si creda pure che le proposte sue non sono troppo mature, o consone a ragione.

308. In Italia il Senato non è favorito da alcun diritto di esclusiva iniziativa di fronte alla Camera dei deputati. Non così in Inghilterra, ove la Camera dei Pari, oltre a tutto ciò che si riferisce a titoli di nobiltà ed ai privilegi, ha diritto di giudicare per la prima circa le grazie ed amnistie a concedersi. Questo proviene senza dubbio dall'essere la Camera alta in quel paese altresì una corte giudiziaria, come sopra abbiamo accennato.

309. Nella Camera dei deputati si fecero molti studi e qualche tentativo per introdurre il sistema delle tre letture invece degli uffici. Nel Senato si mantenne sempre quello degli uffici. Ciò dipese dalla differente natura dei due corpi legislativi.

Si vuole nella Camera introdurre il sistema delle tre letture, perchè vi sia, alla seconda lettura, nel comitato dell'intera Camera, una discussione veramente seria e bene condotta, alla quale prendano parte quelli semplicemente che hanno fatto speciali studi sulla materia, e la quale anche resti calma e dignitosa per il piccolo numero dei presenti.

Di ciò non si ha tanto bisogno pel Senato. La dottrina e sapienza dei suoi membri è sicura guarentigia che le leggi saranno debitamente vagliate, mentre la temperanza dei senatori, favorita dall'età, dall'essere l'assemblea meno numerosa d'assai della Camera dei deputati, dall'avere i senatori già occupato, o dall'occupare ancora, le più alte cariche dello Stato, fa sì che non si faranno interruzioni fuor di proposito, e si lascieranno discutere i membri pratici della materia, di cui non può non essere largamente fornito il Senato.

Tanto più che i membri dell' alta assemblea essendo a vita non hanno più paura, come possono averla i deputati, di un futuro scacco nelle elezioni, epperò non sono eccitati a fare discorsi e ad imbrogliare la discussione, per far vedere ai loro elettori che essi pure fanno qualche cosa, e far leggere loro i discorsi da essi pronunciati in Parlamento.

310. Può avvenire che le due Camere sieno discordi sopra una data misura. Allora come stabilire l'accordo? L'esperienza adottò le comunicazioni fra le due Camere.

Varie sono le maniere di comunicare del Parlamento inglese.

I. I messaggi. Servono a comunicare i documenti e progetti di legge.

II. Le conferenze. Si usano per venire ad un accordo fra le due Camere.

III. I comitati misti caduti in disuso. In essi si deliberava andando ai voti, e siccome i Comuni avevano un doppio numero di rappresentanti, così si capisce come i lords li vedessero di mal occhio.

IV. I comitati comunicanti.

Manifestamente quella che farebbe al proposito nostro sarebbe la seconda. E tale sul continente era la proposta di Prevost-Paradol; già nel 1851, per sciogliere il conflitto sul diritto di emendamento veniva indicata dal Melegari; ed in Francia veniva praticata nel 1876, all'epoca del celebre disaccordo sui diritti delle Camere in fatto di finanza. Negli Stati Uniti, oltre le cento altre volte, nel 1877 (in occasione della elezione alla presidenza di Hayes) per venire ad un accordo sopra un progetto di legge che provvedesse per l'avvenire circa la elezione del presidente.

Essa si potrebbe adottare da noi, quando su cosa veramente importante esistesse conflitto, e la cosa dovesse avere una qualche risoluzione.

Non ci piace l'altra maniera di procacciare l'accordo, la quale consiste, come prescrive la costituzione Svizzera e quella di Danimarca, di radunare le due Camere e far decidere dalla maggioranza di questa assemblea unica, perchè questo sarebbe annullare effettivamente una delle assemblee. In Francia questo è sancito, ma semplicemente per quando si tratti di portar modificazioni alla costituzione, e ad ogni modo neppure in tal caso la cosa ci pare ammessibile.

Per le stesse ragioni non ci piace neppure l'altra proposta che è attuata in Sassonia, e cioè che una legge non debba essere respinta, se non ha contrari, in una delle due assemblee, almeno due terzi di voti.

311. L'altra Camera, oltre il potere legislativo, ha anche molta parte d'influenza nell'esecutivo, specialmente per il diritto che le compete, di muovere interrogazioni ed interpellanze . . . . .

Avrà questo diritto il Senato? Non si può porre in dubbio. Esso, come uno dei grandi poteri dello Stato, deve interessarsi del pubblico bene; non si può pretendere che egli stia indifferente, il che sarebbe la negazione del Senato stesso. Epperò ha tutto il diritto di domandare qual via si

segua dall'amministrazione, ha diritto di porgere consigli, di elevare lamenti, di mostrare la sua disapprovazione e dare voti di sfiducia.

Nella stessa Inghilterra il Bagehot scrive:

« Delle funzioni sussidiarie della Camera alta, la prima consiste a sorvegliare il potere esecutivo. Un' assemblea, i membri della quale hanno nulla a perdere, ed, in gran parte, nulla a guadagnare, godono tutti di una posizione sociale ben stabilita, non hanno l'obbligo di piacere ad un collegio elettorale, e non tengono guari al ministro del giorno; tale assemblea è idonea ad offrire una grande indipendenza nelle sue critiche ».

« Il modo nel quale le ultime amministrazioni sono state sorvegliate da lord Grey, ne presenta un esempio rimarchevole » (1).

312. Questo potere della Camera alta parrebbe in contraddizione col fatto, che il Senato è giudice dei ministri accusati dalla Camera dei deputati; l'aver esso approvato o disapprovato in precedenza la condotta del ministero pare pregiudichi la indipendenza della sua posizione di giudice.

Senonchè anzitutto non si può negare la partecipazione del Senato in quei provvedimenti sanatorii, che rivestano il carattere di legge e che perciò leggi sanatorie si dicono, giacchè è pure, come l'altro membro del Parlamento, un ramo del potere legislativo.

In secondo luogo, e fuori il caso di vere leggi, bisogna eziandio considerare che il fatto che un ministro sia accusato dalla Camera dei deputati e deferito all'alta Corte di giustizia, è, specialmente nei tempi odierni, rarissimo; epperò nella lontanissima possibilità che il Senato sia chiamato a compiere le funzioni giudiziarie, non si deve negare ad esso il diritto di sorvegliare l'amministrazione dello Stato;

---

(1) Loc. cit., p. 190-1.

altrimenti gli si impedirebbe di poter arrestare il male prima che sia commesso.

E poi, anche nel caso in cui sia probabile che il Senato venga chiamato a giudicare un ministero, esso non deve essere tanto restio a disapprovare in precedenza la sua condotta, tanto più perchè questa sua disapprovazione non pregiudica molto la sua condizione come magistrato. Infatti esso, pur avendo disapprovato una data politica, può in seguito assolvere benissimo il ministero per la sua buona fede, o per altri motivi.

Invece, quando vi sia la probabilità che il Senato sia chiamato a giudicare i ministri, esso deve esser molto guardingo nel lodare in precedenza la loro condotta, perchè esso non potrebbe più moralmente condannarli.

313. I voti di sfiducia del Senato saranno essi valevoli a far balzare dal suo seggio il ministero, od uno qualsiasi dei ministri? Non lo crediamo.

Abbiamo infatti dimostrato quale deve essere il còmpito del Senato, abbiamo detto che la nazione deve efficacemente governar se stessa, e che però alla Camera deve appartenere il primato (n. 48 e seg.). Questa sola deve far cadere i ministeri, non altri.

E diffatti nella pratica così avviene. In Inghilterra, nel 1832, per le opposizioni incontrate nella Camera dei lords, il ministero diede le sue dimissioni, ma fu di nuovo richiamato. Ai 17 giugno 1850, avendo lord Stanley promosso una mozione che condannava la politica estera in ordine alla Grecia, ed essendo sostenuto da una maggioranza di 37 voti, non si dimise il Russel di fronte ad una contro-mozione fatta da Rekuk nei lords, la quale ebbe favorevoli 46 voti di maggioranza. Alla maniera stessa si diportò Palmerston nel 1864, quando dalla Camera alta ebbe esplicito voto di sfiducia. Si trattava di questioni di politica estera, relativamente ai ducati di Danimarca. Alla Camera dei pari ebbe 9 voti di maggioranza sfavorevoli, dai Comuni 9 di maggioranza favorevoli.

Ciò che fu seguito dai ministeri successivi; così Gladstone nel 1871 fece approvare dai Comuni una legge per compera d'armi. La Camera dei lords la respinse. Malgrado questo, che ad ogni modo era un vero voto di sfiducia, il Gladstone credendo che il potere esecutivo potesse fare la compera, la fece.

E gli scrittori inglesi dimostrano la pratica esser conforme alla teoria. Cosi insegna il Bagehot ed il Todd scrive:

« Quantunque la Camera dei lords abbia lo stesso titolo che quella dei Comuni, ad esprimere il suo giudizio per tutti gli atti dell'amministrazione, approvando o condannando la politica del gabinetto, il suo voto non basta ad appoggiare o far cadere un'amministrazione contro *il voto* della Camera dei Comuni. Disse lord Russel che, coll'attribuire alla Camera dei lordi l'incarico d'invigilare sul governo dello Stato, la si porrebbe in una condizione in cui non fu mai, ed in cui non potrebbe reggersi ».

Nè diversamente opinano gli statisti. Così Macoulay nella lettera 6 giugno 1833, che scriveva dalla Camera dei comuni con un tuono fin troppo poco rispettoso (V. n. 84).

In Francia noi abbiamo veduto più volte nei tempi recenti non dimettersi il ministero benchè il Senato si dimostrasse recisamente contrario alla sua politica.

In Italia se si dimise il Boncompagni dopochè il Senato respinse la legge sul matrimonio civile, il suo ritiro fu motivato piuttosto da altre ragioni; fra le quali potentissima quella della riforma che si voleva allora introdurre nel sistema giudiziario, e che poneva lui, antico magistrato, in posizione difficile verso i suo antichi colleghi.

Non si dimise il ministero quando il Senato subalpino, nel 1853, non volle approvare il provvedimento col quale si voleva affidare alla banca il servizio di tesoreria (1). Si

---

(1) Lo approvò, ma con certa resistenza, nel 1866, e con importanti modificazioni.

dimise Cavour nel 1855 per una proposta fatta in Senato dal vescovo Calabiana, in occasione della legge sulla soppressione delle corporazioni religiose. Ma egli fu di nuovo richiamato.

Non si dimisero i varii ministri per le contrarietà avute nel Senato. Non quelli del 1874, quando il Senato respinse le istanze della Camera e del ministero per maggiori spese militari.

Non si dimise Mancini allora che l'alta Camera non volle approvare il suo progetto di legge sugli abusi dei ministri del culto, checchè la stampa abbia potuto vociferare. Al proposito crediamo utile riportare a pie' di pagina una nota del giornale ufficioso il *Diritto* dell'11 maggio 1877 (1).

Recentemente non si dimise il ministero in occasione del rigetto dei provvedimenti per l'abolizione della tassa del macinato.

314. Ma, si risponderà, il voto del Senato sarà esso di

---

(1) « Alcuni giornali hanno parlato della probabilità che il guardasigilli Mancini, in seguito al voto del Senato, intendesse offrire le sue dimissioni. Ciò dal punto di vista costituzionale non sarebbe stato corretto perchè, come in Inghilterra, nessun ministero si ritira davanti a un voto della Camera dei lords, tanto meno ciò sarebbe ammissibile come conseguenza dei voti del Senato in Italia. Sappiamo tuttavia che l'onorevole Mancini per essere sofferente da qualche tempo in salute e per lasciare liberi i proprii colleghi sul determinare l'indirizzo della politica ecclesiastica, nella sera stessa di quel voto, scrisse al Presidente del Consiglio, invocando come un beneficio il suo ritorno alla pace della vita privata; ma l'indomani di buon'ora ebbe direttamente da S. M. il Re, invito a non dar corso al suo proponimento ed a non privar il paese dei suoi servizi, al che venne altresì confortato da unanime deliberazione del Consiglio dei ministri, fermamente deliberato a perseverare, con inalterabile fermezza, nella politica ecclesiastica, inaugurata col programma di Stradella, e coi provvedimenti legislativi ed amministrativi destinati ad attuarla per tutelare efficacemente i diritti dello Stato, e per resistere alle presenti agitazioni ed esorbitanze clericali ».

niun effetto? Potrà egli essere permesso che stia in carica un ministero cui uno dei grandi poteri dello Stato si mostri recisamente contrario? Non si avrà alcun riguardo al suo voto? Od anche si dovrà lasciare aperto un varco a conflitti esizialissimi?

Rispondiamo. Un mezzo vi è per rispettare ad un tempo il voto del Senato e mantenere la concordia fra i vari poteri dello Stato. Questo mezzo è la soluzione della Camera dei deputati. Il paese sarà interpellato al proposito. Od accoglierà il voto del Senato, ed il ministero allora dovrà senza dubbio lasciare il potere ad altri; o si mostrerà al Senato avverso, e questo chinerà la fronte; il che crediamo sempre pronto a fare il nostro Senato, oppure se si manterrà restìo vi è il mezzo straordinario delle infornate.

Tale fu il mezzo praticato nel 1853 (20 nov.); crediamo opportuno riportare il proemio del provvedimento del ministero per cui si chiedeva al Re lo scioglimento della Camera dei deputati. Suona così:

« Alcun voto contrario alle proposte del governo emesso nel corso di questa legislatura dal Senato del Regno hanno fatto nascere il dubbio che il ministero più non ne gode la fiducia.

« Trattandosi di un'assemblea sostanzialmente conservatrice e composta di uomini gravi, un tal fatto non potrebbe fondarsi fuorchè sull'opinione da molti per avventura concepita che il ministero, sebbene appoggiato dalla grande maggioranza della Camera elettiva, in realtà più non goda la confidenza della maggioranza della nazione; in tal condizione ci sembra rigoroso dovere di ministri che amano le libertà costituzionali, che per conservarle desiderano ardentemente un perfetto accordo fra i grandi poteri dello Stato, che perciò in ogni tempo, e massimamente nelle difficili circostanze attuali, hanno necessità di sentirsi forti dell'evidente simpatia del paese e del sicuro concorso dei due rami del parlamento, ci sembra, lo ripetiamo, rigoroso

dovere di tali ministri di proporre rispettosamente a V. M. che voglia interrogare, per via di nuove elezioni, il libero voto della nazione.

« Quando V. M. concorra in questo sentimento i sottoscritti hanno l'onore di proporre alla Real firma il seguente decreto.

« C. Cavour — Dabormida — U. Rattazzi — Di San Martino — A. Lamarmora — Cibrario — Paleocapa ».

315. Come la Camera alta non può abbattere un ministero, del pari il suo voto favorevole non basta a sostenerlo. Lord Aberden nel 1852 e nel 1858 aveva dalla sua parte i lords, gli erano avversarii i comuni, e non potè ritenere il ministero. Così Palmerston nel 1857.

E prima di lui lord Derby, nel 1835, avrebbe potuto ottenere dalla Camera dei pari una maggioranza favorevole, ma non lo volle, perchè opinava « che in conformità della costituzione un governo non dovesse persistere a sostenere i pubblici affari dopo una chiara prova, contro una decisa opinione della maggioranza della Camera dei comuni, non ostante che possa godere, come in quella occasione, la confidenza ed il favore della Corona, e possedere una efficace maggioranza nella Camera dei lords » (1).

315.bis Nel modo istesso che il Senato non può sostenere un ministero che manchi della fiducia della Camera, o fare balzare un altro che la gode, così egli è incapace di indicare alla Corona i membri di un nuovo gabinetto. Se ciò esso potesse fare diverrebbe il corpo veramente preponderante nello Stato. Avrebbe esso il primato, cosa che noi abbiamo dimostrato dovere risiedere nella Camera bassa.

Però, ammesso ciò, bisogna riconoscere che membri del ministero sono indistintamente deputati e Senatori, mentre è comunemente riconosciuto in diritto ed in fatto, che ne

(1) Todd, loc. cit., p. 127-8.

siano escluse le persone non appartenenti ad una delle due assemblee.

È giusto ciò? e su che si fonda? Si escludono gli estranei al parlamento, perchè una funzione così importante, quale è quella di ministro, non si può affidare a persone non appartenenti in qualche modo alla rappresentanza nazionale.

Ciò non di meno se i senatori possono fare parte del ministero, il presidente di esso non può essere senatore. Perocchè abbiamo spiegato come i ministri debbano essere indicati alla Corona dalla Camera bassa.

Questa, coi suoi voti, dichiara esplicitamente di prescegliere una determinata maniera di condurre i pubblici affari: e molte volte resta dal suo voto indicato altresì l'uomo che deve presiedere la nuova amministrazione. Che, se così non accadesse, il Re, ad ogni modo, deve, nella Camera bassa, scegliere quella persona creduta più acconcia all'attuazione della volontà di questa.

In un solo caso forse presidente del gabinetto potrebbe essere un senatore, ed è quando si tratti di formare quei gabinetti così detti di transizione, ed anche amministrativi, i quali non appartengono propriamente ad alcun partito. Allora non è sconveniente si ricorra per la formazione del ministero ad una persona appartenente al Senato, perchè vedemmo che il Senato deve essere quasi neutro tra le varie sette politiche.

316. Il Senato, come l'altra Camera, ha il diritto di regolare il suo modo di procedere e perciò di formare i suoi *Regolamenti*, come crede più opportuni. Questo richiede la sua indipendenza.

317. La Camera dei deputati ha il diritto di inchiesta. Appartiene anche al Senato?

Non parliamo dell'investigazioni che deve fare in occasione dei processi penali che esso deve sbrigare, perocchè allora è un vero giudice, allora non si deve più parlare di inchiesta; sono vere perquisizioni giudiziarie, ed i cittadini

gli debbono la stessa obbedienza che si deve ai giudici ordinarii.

Prescindendo da ciò, esso deve accudire, come la Camera dei deputati, alla legislazione. E siccome molte volte per fare una legge abbisognano delle ricerche, così anche esso potrà istruire all'uopo delle inchieste. Nel fatto avviene che quando è necessario procedere ad una inchiesta per fare una legge o per modificarne una anteriore, si forma una commissione, composta in parti eguali di membri della Camera dei deputati, del Senato, del potere esecutivo. Così fecesi pei provvedimenti speciali per la Sicilia, per l'inchiesta agricola ancora pendente, per quella sulle ferrovie. E giustamente perchè a questi tre poteri appartiene la elaborazione delle leggi.

Per queste commissioni, e per quelle speciali, nominate dalla Camera dei deputati, si propose, nel 1863, una legge, ma per le contrarietà subìte nel Senato, essa fu ritirata dal ministero. Uno degli scopi principali di questa legge si era di fare obbligatoria per i cittadini la testimonianza e simili se richiesti dalle commissioni inquirenti, nel modo istesso che obbligati sono i cittadini verso l'autorità giudiziaria quando li chiama testimonii, periti, ecc.

Se il Senato può procedere ad inchieste allo scopo di meglio illuminarsi per la compilazione di nuove leggi o la modificazione delle anteriori; lo può difficilmente per la censura del potere esecutivo, od almeno con speciali riguardi, perocchè risicherebbe altrimenti di fallire al suo mandato, ed invece di mantenersi giudice imparziale dei ministri, farsi loro accusatore.

318. Al Senato appartengono ancora altre attribuzioni. Esso, per l'art. 38, è il custode degli atti dello stato civile dei membri della reale famiglia, ed il suo presidente, per questi, è ufficiale dello stato civile. Esso assiste alla prestazione del giuramento del Re quando sale al trono, secondo l'art. 22. Assiste anche a quello del Reggente, secondo l'articolo 23.

Il Reggente però non è costretto a prestar giuramento

innanzi alla Camera. Perocchè, a differenza del Re, non potendo entrare in funzione ed esercitare perciò il ministerio regio senza il prestato giuramento, possono avvenire circostanze tali in cui da una parte non si possa prescindere dall'emanare qualche atto che riporti la regal firma e dall'altra sia impossibile convocare le Camere. Del resto ciò rimane anche evidentemente provato dalla diversa dizione degli articoli 22 e 23 dello Statuto.

319. Il Senato a tenore dell'art. 15 può anche eventualmente concorrere alla nomina del Reggente. Qui si presenta un dubbio. Perocchè l'art. 15 è così concepito: « Se manca anche la madre, le Camere convocate fra dieci giorni, dai ministri, nomineranno il Reggente ». Questa nomina dovrà essere fatta a Camere unite o separate?

Parrebbe a prima vista dovrebbe essere fatta a Camere unite. Perocchè in cosa di tanta importanza, come quella della delegazione del più eminente potere dello Stato, e dell'esercizio delle funzioni che vi sono relative, sembra meglio si pronunzi solamente una grande assemblea. Nè essere conveniente l'indugiare troppo tempo per venire ad un accordo fra i due membri separati del parlamento. E neppure che quegli che in fine riesce eletto venga innanzi tempo esautorato per le discussioni troppo prolungate di due assemblee distinte.

Tuttavia nel silenzio della legge noi crediamo le Camere abbiano a deliberare separatamente; è questo il diritto comune; unirle è quanto annullarne una, la meno numerosa, e cioè il Senato. Tanto più ci persuadiamo in questo quando scorgiamo che nella madre patria del diritto costituzionale non si ha esempio di deliberazioni unite. Colà non solo nominarono il Reggente sotto Giorgio III, ma cambiarono addirittura dinastia agendo separatamente (1).

---

(1) E fu per eleggere Guglielmo III. Prima votarono due indirizzi, uno per affidargli il governo provvisorio e l'altro per fargli convocare

Abbiamo certo altri paesi in cui le Camere nelle cose più importanti agiscono unite, esempio, la Francia attuale. Ma e non sono paesi da servire di modello, come l'Inghilterra, e ad ogni modo quelle costituzioni esplicitamente sanciscono la cosa.

D'altronde il nostro Statuto, quando volle che le Camere dovessero essere riunite, lo disse chiaramente come nell'articolo 22.

320. La Costituzione del 1852 in Francia dava al Senato il diritto di prendere dei provvedimenti in via d'urgenza, nel caso la Camera dei deputati fosse in vacanza.

Prescindendo dal considerare chi sedesse allora sulla pubblica cosa in Francia e dal governo personale che egli esercitava, il sistema in sè non è accoglibile. Sotto pretesto dell'urgenza si potrebbe con un Senato devoto, e per di più non elettivo, introdurre un governo dispotico.

Non si può negare che alcuna volta si devono prendere delle disposizioni che dovrebbero essere approvate dal parlamento, e che intanto questo non si può convocare, ma conviene pur avvertire che coi facili mezzi di comunicazione dei giorni nostri, ciò succederà molto difficilmente perchè i rappresentanti della nazione possono subito essere riuniti.

Nel caso il parlamento sia sciolto, le elezioni generali si devono fare entro breve termine, e le assemblee in breve termine devono essere radunate, e ad ogni modo si potrebbe per questo speciale caso, d'altronde alquanto improbabile,

---

la Convenzione (Macaulay, loc. cit., cap. X, p. 330, 333-5). Poi stabilirono il principe ritenesse ancora il governo provvisorio, e vi furono continue comunicazioni fra le due Camere (ibid., p. 363-6); i lords cominciarono coll'opporsi (ibid. p. 378-9), ma dopo conferenze fra le due Camere anche i lords acconsentirono a dichiarare il trono vacante (ibid., p. 385-7). Poi proclamarono il principe e la principessa Re e Regina (ibid.); cosa che poscia fu fatta anche dai Comuni (ibid., p. 391).

stabilire che per le misure d'urgenza nel frattempo potessero essere chiamati i deputati del parlamento sciolto, come per altri casi si fa in altri paesi (1).

Intanto si vede come sarebbe utile la diminuzione del *quorum*, perocchè in certe epoche, specie nell'autunno, convocandosi il Parlamento, è quasi sicuro non si avrebbe il numero legale della metà più uno, anche avuto riguardo al modo con cui è attualmente inteso l'articolo 53 dello Statuto (2).

Pel caso poi in cui le Camere non potessero per circostanze speciali essere radunate, si può provvedere con una legge sui pieni poteri, come si fece da noi nel 1859 e nel 1860.

Che se la Camera non avesse pensato alla possibilità dei casi d'urgenza, epperò non avesse provveduto al proposito, e se d'altra parte, per la ristrettezza del tempo o per altre cause si dovesse pur qualche provvedimento prendere, toccherebbe al patriottismo dei ministri assumere le misure necessarie invocandone sopra di sè tutta la responsabilità. Che ciò si debba ritenere per fermo lo asserì il Nicotera,

---

(1) Così nel Belgio in caso di morte del Re. Se le Camere sono state sciolte anteriormente alla morte, e la convocazione si fosse fatta nell'atto di dissoluzione per un'epoca posteriore al decimo giorno (dopo la morte del Re), le antiche Camere riprendono le loro funzioni sino alla riunione di quella che le debba surrogare. E in Inghilterra pure all'epoca della morte del Re, per gli Statuti degli anni VII e VIII del regno di Guglielmo III, cap. 15, quelli dell'anno VI della Regina Anna, cap. 7, quello dell'anno XXXVII di Giorgio III, capo 127, l'ultima Camera nel caso che fosse stata sciolta al momento della morte del Re e non fosse stata convocata la nuova Camera, risuscita di pieno diritto e si riunisce. Essa dura in funzione sei mesi. — Saredo, *Il passaggio della Corona secondo il diritto pubblico italiano*, XI.

(2) L'art. 25 del regolamento della Camera non computa per la determinazione del numero legale i deputati che sono in congedo, nè quelli che sono assenti per incarico avuto dalla Camera.

e non gli si può contraddire, come fu anche solennemente ammesso all'epoca della discussione sulla politica interna, e specie sul diritto di riunione ed associazione nel dicembre del 1878.

Si obbietterà forse che queste misure straordinarie è meglio sieno prese da un corpo eminente dello stato, in cui si raccoglie e concentra il senno della nazione quale si è il Senato, che non da un consesso necessariamente poco numeroso, e che inoltre può facilmente servirsi del potere per secondi fini. Ma è ovvio l'osservare che un corpo, quale il Senato, è pienamente irresponsabile, mentre il ministero di tutte le misure prese deve rendere ragione e al parlamento ed alla intiera nazione.

321. Alcuni vorrebbero affidare al Senato la direzione del potere esecutivo. Così fa la costituzione di Brema nella Germania, così, come abbiamo visto, la costituzione degli Stati Uniti americani. E così nel recente suo scritto (1) opina l'Ellero, che scrive: « Il Senato, per essere un collegio piuttosto amplo; non si tema che sia alla condotta dei negozi politici inetto, e persino a ricevere ed udire gli ambasciatori stranieri, e a dare commissioni ed istruzioni ai nazionali; giacchè naturalmente quando avesse questo còmpito, penserebbe piuttosto a fare che a parlare, e il più delle cose anzi tratterebbe in segreto. Nè d'altra parte dovrebbe mai essere troppo amplo, e per quanto amplo si dividerebbe in più congregazioni, o come in altrettanti dicasteri interni, e con proprii cancellieri, mercè cui alle più minute faccende dar corso ».

Questo sistema non è accoglibile, perocchè o si affida il potere esecutivo al Senato come glielo vorrebbe affidare l'Ellero, e cioè dispogliando il Senato stesso di ogni azione legislativa, ed allora si arriva alla conseguenza di avere la

(1) *La riforma civile*, p. 365-6.

Camera bassa, il maggior consiglio, senza alcun freno, con tutti i pericoli che per la cosa pubblica abbiamo superiormente dimostrato poter derivare, e che diffatti la storia dimostra essere derivati. Oppure si affida al Senato il potere esecutivo pur mantenendogli l'azione legislativa, come negli Stati Uniti americani e in Brema, ed allora si toglie alla Camera bassa il diritto di sindacato.

Il potere esecutivo è una parte importantissima, se non la principale, della pubblica amministrazione. E non si può rifiutare alla Camera dei deputati, rapresentanti diretti della nazione, il diritto di sorvegliare il potere esecutivo.

Certo da questa partecipazione della Camera bassa al potere esecutivo, e specialmente per la influenza sulla esistenza dei ministeri, possono nascere degli inconvenienti, contro i quali già calorosamente si scagliava il Casanova; ma non vi ha cosa di cui non si possa abusare, come non vi ha rosa senza spine.

Nè si deve esagerare il male come fa l'Ellero. « Intanto basti constatare che finchè si abbandona il potere governativo al cosidetto gabinetto, non si può d'ordini liberi parlare. Onde appunto il potere dei ministri regii, che a noi viene dalle monarchie prima feudali poscia dispotiche d'oltremonti, non era pur concepibile dai nostri maggiori in un reggimento civile e legittimo. I quali quando i prefetti del pretorio, i maestri di palazzo, i grandi cortigiani, gli aulici consiglieri, i segretari privati e cotali altri precursori degli odierni ministri comparivano, sapevano che le magistrature della repubblica erano spicciate » (1).

È vero che i prefetti del pretorio, i maestri di palazzo e simili, servendosi delle aderenze di corte e del favore dell'aura popolare, per quanto essa in quei tempi potesse esercitare influenza, poterono talvolta erigersi a tiranni. Ma

(1) Loc. cit., p. 365.

manifestamente non sono tali gli attuali ministeri, nè lo potrebbero divenire. Vi è di mezzo lo stesso interesse della Corona e la vigilanza del Parlamento e della intiera nazione.

Nel fatto noi vediamo che nell'epoca presente i ministeri non hanno lunga durata. Epperò per mantenersi lungo tempo sul seggio sono eccitati a fare, non il bene proprio, ma quello del paese. E diffatti sono semplicemente i ministri che così agiscono e quelli di elevata intelligenza che raggiungono a conservare lungo tempo il potere, come da noi il Cavour ed anche il Paleocapa.

322. Alcuni statuti accordarono al Senato il potere costituente. Tale potere in questa fattispecie non si deve certo intendere nel senso che il Senato possa dettare di per sè massime fondamentali che gli altri poteri debbano solo ricoscere e non possano mutare; sibbene si può sostenere con qualche fondamento che l'alta assemblea sia la custode delle leggi fondamentali già stabilite; perocchè a questa maniera potrebbe in qualche modo soddisfare al còmpito un buon Senato, e cioè di essere un freno contro l'ultrapotenza della Camera bassa. Ma sarebbe andare oltre lo scopo e coll'intendimento di impedire i passi troppo accelerati, un progresso illusorio; impedire altresì un vero progresso, i miglioramenti di cui abbiamo dimostrato potere avere bisogno una data costituzione di un determinato paese. Pertanto al Senato non si può affidare il potere costituente. Solo si deve ammettere potere esso partecipare al potere costituente, in quanto che da noi, come in Inghilterra, si deve seguire la massima dell'onnipotenza parlamentare.

323. I senatori, pel disimpegno del loro ufficio, godono come i deputati del favore della irresponsabilità di parola e della libertà del voto. Ciò anche ben inteso per parte di quei senatori che sono nel tempo stesso ufficiali pubblici; perocchè, se così non fosse, il Senato non potrebbe a dovere compiere la sua missione, la quale non tanto sta nel saper

resistere, secondo l'opportunità, all'altra Camera, sibbene ancora al potere esecutivo.

Laonde non si possono certo lodare le minaccie che il ministero potesse per avventura usare verso qualche senatore. E tanto meno i castighi che desso volesse infliggere a quei senatori che, pur essendo pubblici funzionari, gli votarono contro.

Benchè il fatto di un ministero il quale così agisse possa sembrare tanto anormale, pure accadde già, e non una volta sola. Nel 1750 in Inghilterra lord Carmarthen fu destituito dalla luogotenenza del distretto orientale della contea di Jork per fare impressione sui pari che dovevano discutere una mozione di lord Shebbourne per una inchiesta sulle spese, colla quale si tendeva dimostrare l'influenza del Re in tutto il governo del paese. Lord Carmarthen si era palesato molto favorevole alla mozione. Fattasi la mozione e venutosi ai voti, il conte di Pombrock votò contro il ministero. Egli fu tantosto destituito dalla luogotenenza di Wiltshire.

Sotto Giorgio III il generale Carway, il colonnello Barré, il colonnello A' Court si videro privati dei loro comandi militari in seguito ai loro voti nel Parlamento; lord Selbourn della sua carica di aiutante di campo presso S. M., lord Calcraft del suo impiego di sottoispettore *aux revues* (1).

In Olanda furono destituiti dal loro impiego nella sessione del 1828-29 quei deputati che si mostrarono favorevoli alla petizione dei Belgi riguardante l'infeudazione dei pubblici impieghi agli Olandesi; quei deputati in quella sessione non vollero approvare il budget per 10 anni (2).

In Spagna il Senato ai 12 dicembre 1853 votò contro il

(1) May, *Hist. const.*, I, p. 31-2 e 55-6.
(2) Destrivaux, loc. cit., III, p. 240-1 e 183-4.

ministero nella questione delle strade ferrate. Parecchi senatori furono rimossi dall'ufficio governativo che sostenevano (1).

Sono queste vere enormità che appena paiono credibili. Ed è perciò che fa meravigliare come nel 1876 in una celebre questione alcuni giornali sostenessero che i senatori impiegati dovessero votare a favore del ministero.

Il potere esecutivo ha indubbiamente diritto a richiedere l'ubbidienza da chi presta servizio allo Stato, ma semplicemente quando si stia nell'orbita delle mansioni del funzionario. Negli altri rapporti questi deve essere pienamente libero. E tanto più quando compia una missione così importante come quella di senatore; egli in tal caso non deve avere alcuno che gli vincoli la coscienza. Altrimenti il Senato, come dicevamo, fallirebbe allo scopo per cui fu creato.

323.bis Naturalmente anche i voti dei membri del Senato come quello dei membri dell'altra Camera devono essere personali, il che esclude la procura.

È vero che questa maniera di votare fu introdotta in Inghilterra, ma è necessario il consenso del Re, e, come abbiamo veduto, il motivo che la fece introdurre non è molto accoglibile. È vero che parzialmente questo sistema fu pure introdotto nella costituzione del Wurtemberg per i membri della Camera alta. Infatti, ivi i membri della Camera dei signori hanno diritto di passare procura ad uno dei loro colleghi, al loro figlio ed all'erede presuntivo del loro titolo. La delegazione è ugualmente autorizzata in favore del tutore d'un membro della Camera dei signori che non ha ancora raggiunto la maggiore età e che è colpito da qualche incapacità personale (2). Ma se tutto ciò si spiega per la natura e le vicende speciali del Senato ereditario, non si può giustificare di fronte alla ragione.

(1) *Rivista contemporanea*, 1853, 15 dicembre.
(2) CHARBONNIER, loc. cit., p. 81.

Anche nei Senati ereditarii, come devono essere intesi oggi, i membri hanno l'alta carica non per l'utile proprio o di una classe determinata, sibbene per l'utile del paese. Ora il bene e la prosperità di questo richiede che coloro i quali si interessano alle sue sorti, alle cui menti anzi queste sorti sono affidate, sappiamo veramente quello che si fanno e prendano la loro decisione dopo maturo esame e dopo aver vagliato tutte le ragioni pro e contro. E ciò non è possibile se i membri dell'assemblea non sono presenti ad ogni dibattimento nel quale votano, se ivi non sentono tutte le obbiezioni che si fanno alla loro maniera di vedere, se ivi non sono costretti in una maniera o nell'altra a spiegare i motivi dei loro voti.

323.ter Le sedute del Senato, come quelle della Camera dei Deputati, sono pubbliche, per una necessaria guarentigia della nazione contro i membri del Corpo legislativo, e di questi contro le possibili prepotenze da parte di chiunque vengano.

In Francia, sotto la carta di Luigi XVIII, non era così la cosa, e mentre pubbliche erano le sedute della Camera dei rappresentanti, segrete dovevano essere quelle della Camera dei pari. Non si capisce veramente la ragione di simile differenza. Probabilmente si sarà così operato nel presupposto che il Senato, in un governo monarchico, debba essere l'aiuto nato della monarchia. Ma noi abbiamo già spiegato come si deve intendere questo concetto. L'alta assemblea non deve seguire il potere esecutivo in tutti i suoi passi. E d'altra parte, anche in questo presupposto, non si comprende che utilità possa apportare la segretezza delle sedute. La nazione vedrà ed accoglierà tanto più di mal occhio gli atti della seconda Camera in quanto vedrà le cose aggirarsi nel mistero.

E ciò è tanto vero che la stessa Camera dei pari sotto Luigi XVIII, malgrado della formale disposizione della carta, cercò di dare alle sue deliberazioni tutta la maggiore

pubblicità che lo Statuto permetteva. Quindi, a parte la piena pubblicità da essa sancita per le sedute nella quale procedeva come Corte giudiziaria, essa voleva si facessero conoscere ampiamente, per mezzo della stampa, le discussioni che si facevano nel suo seno, e siccome nel giornale ufficiale non si mettevano i nomi degli oratori, essa vi faceva supplire colle note.

324. I senatori, analogamente a ciò che è stabilito per i deputati, godono del privilegio di non poter essere arrestati, salvo il caso di flagrante reato, se non per ordine del Senato.

Esso poi, aggiunge l'articolo 37, è il solo competente per giudicare dei reati imputati ai suoi membri.

Da che proviene questo privilegio? Lasciamo la parola al Balbo: « Ancora e in Inghilterra e sul continente, i pari o senatori sogliono essere giudicati dai loro compagni, anche per li delitti comuni. In Inghilterra è resto dell'antico diritto feudale di farsi giudicare ognuno dai propri pari. Sul continente è resto di quel resto, attribuzione di dignità ed anche guarentigia di indipendenza ».

325. Ora si può sostener questo privilegio? Non si può certo invocare il giudizio dei pari. Se questo giudizio si può spiegare nel medio evo, per le condizioni speciali in cui si trovava allora la società, se in quei tempi era, fino ad un certo segno buona garantìa, ed era perciò legittimato; ciò non può essere in alcuna maniera all'epoca presente. Attualmente tutti sono pari, tutti sono eguali innanzi alla legge, epperò tutti soggetti al giudice comune.

Quel privilegio non si può neppure giustificare invocando la necessità dell'indipendenza dei senatori, perocchè dessa può sussistere senza di quello.

Non è meno necessario che siano indipendenti i deputati dei senatori. Eppur quelli non godono di siffatta garantìa. Anzi, è comune sentenza, che la prerogativa di non essere arrestati se non col consenso della Camera, la godano semplicemente durante la sessione.

Ed è l'opinione che veramente si deve seguire, anche perchè adottata dalla Camera stessa, che non si deve credere meno tenera degli altri dei suoi privilegi. Negli intervalli fra una sessione e l'altra i deputati possono essere arrestati come ogni altro cittadino.

I senatori, per lo contrario, salvo il caso di reato flagrante, non possono essere arrestati se non per ordine del Senato.

Si può rispondere, a nulla valere simile argomento, quando sia dimostrato che tal privilegio veramente conferisce alla indipendenza del senatore, unica buona conseguenza che se ne potrà trarre, sarà di estendere la stessa prerogativa ai membri della Camera bassa, come abbiamo veduto essersi fatto dal Portogallo e dal Brasile.

Vero, ma d'altra parte per la tutela della indipendenza basta la necessità del consenso per poter procedere contro un deputato o senatore.

Se un ministero, per paura di qualche spiccata individualità sedente nell'una o nell'altra Camera, si attentasse iniziare contro di essa un processo, saprebbe benissimo l'assemblea a cui quel personaggio appartenesse vendicare la sua dignità, svelare le trame del potere esecutivo. Il privilegio pertanto dei senatori dovrebbe ridursi nei limiti di quello dei deputati, e durare per quanto dura la sessione parlamentare.

326. Il nostro Codice penale distingue i reati in tre categorie: crimini, delitti, contravvenzioni. Anche per le semplici contravvenzioni sarà competente il Senato?

Il prof. Gioannis sostenne, che le trasgressioni del Codice toscano simili alle contravvenzioni di quello sardo ed italiano, fossero sottratte alla competenza dell'alto consesso, e devolute ai giudici ordinari. E veramente vi sono buone ragioni per quest'avviso, dacchè le contravvenzioni sono reati di così poca entità, da non richiedere la convocazione dell'alta assemblea. Ma la lettera dello Statuto è manifesta-

mente contraria. L'art. 37 usa la parola « reato », la quale comprende, secondo il nostro Codice penale, anche le contravvenzioni; ed eziandio allora che fu pubblicato lo Statuto, nella legislazione la parola « reato » aveva eguale significato che nella odierna.

Non vi era il Codice penale, ma il Codice di procedura criminale, come allora si diceva, pubblicato nell'ottobre 1847, accettava la divisione dei reati in crimini, delitti e contravvenzioni, come risulta dal combinato disposto degli art. 1, 17 e seg. Quindi non si può negare che nello Statuto essendosi usata la parola « reato » non si sia voluto comprendervi anche le contravvenzioni. Se si fossero volute escludere, sarebbe stato necessario il dirlo espressamente, come lo disse esplicitamente la costituzione del 1852 in Francia, che permetteva si convocasse il Senato per giudicare i suoi membri nel caso fossero imputati di crimini, delitti importanti la pena del carcere.

Non è d'uopo aggiungere che la generalità della espressione « reati » porta alla conseguenza di essere competente il Senato anche per quei crimini, delitti o contravvenzioni, che non portano a pena corporale, ma eziandio e semplicemente, od all'interdizione dai pubblici uffici, od a pene pecuniarie.

327. Si ritenga tuttavia che il Senato non è competente a giudicare per determinati atti contemplati da leggi speciali e colpiti da pene disciplinari, quali, ad esempio, quelli di cui nella legge per l'esercizio della professione di avvocato e procuratore.

328. La competenza del Senato di giudicare i propri membri si estenderà anche ai reati contemplati da leggi speciali, quali il Codice penale militare ed il Codice per la marina militare? La questione è stata grandemente discussa all'epoca della convocazione del Senato nostro in alta corte di giustizia per giudicare il senatore ammiraglio Persano, imputato, a tenore dell'Editto per la marina militare del 1826, di negligenza, disobbedienza, imperizia.

Per la competenza stavano il senatore Musio, che manifestò le sue idee in una lettera al professor Gioannis, l'avvocato Drago in una memoria uscita sul giornale dei Tribunali di Genova; per la non competenza il detto professor Gioannis; e scrittori posteriori, quali il Palma ed il Saluto.

A noi pare doversi accettare l'opinione di coloro che affermano, anche per i reati contemplati dal Cod. pen. per l'esercito e per la marina militare, imputati a qualche suo membro, esser competente il Senato. E ci basiamo sulle ragioni stesse per le quali il foro privilegiato senatorio fu introdotto, e cioè per la necessaria indipendenza del Senato dal potere esecutivo. È manifesto che il potere esecutivo può rendersi dipendenti i senatori, tanto coll'accusa di reati contemplati dalle leggi comuni, quanto di quelli contemplati da leggi speciali. Pertanto, o si abolisca il foro privilegiato, come noi sopra abbiamo dimostrato doversi fare, o se lo si mantiene, si venga a tutte le legittime conclusioni. Che se dai motivi razionali passiamo ai motivi, diremo, storici, per cui quel privilegio fu introdotto; motivi storici accennati dal Balbo, e consistenti nel ritenere qualche privilegio purchessia, dell'antica nobiltà, la tesi si rende vieppiù manifesta. Infatti, ammesso il foro senatorio, non per riguardi oggettivi e per il buono esercizio delle funzioni legislative, ma per ragioni personali, per riverenza e rispetto verso le notabilità, esso dovrebbe pur anco manifestamente ancor sussistere nella fattispecie di reati militari, ecc. E diffatti, l'Editto del 1826 per i reati della flotta, lasciava salve le giurisdizioni dichiarate e stabilite per determinate persone ed alti dignitari dello Stato.

Riconosciute la competenza per i reati militari o della flotta, bisogna tuttavia confessare, che alla regola si deve fare un'eccezione, e si è per quei reati che è d'uopo giudicare in tempo di guerra. Allora tace la legge comune, è necessario, per il buon esempio, procedere tantosto, e non si può aspettare che pronunci il Senato colla sua lentezza.

È vero che lo Statuto neppur per questo caso fa eccezione. Ma le leggi si devono attagliare ai fatti, alle circostanze di tempo e di luogo, altrimenti non sono degne di tal nome.

Ammessa questa eccezione, la regola generale è la sopra stabilita. Ma si obbietta: il Senato non è idoneo a ben giudicare di cosa che richiede cognizioni speciali.

Si risponde, che le violazioni sono contemplate dalla legge ed in determinati articoli. Constatato il fatto, il Senato applicherà la legge. Che se riconoscerà esservi bisogno di speciali cognizioni, chiamerà al suo cospetto persone che le possedano, e richiederà i loro lumi. E bisogna anche osservare, che nel Senato vitalizio non mancano totalmente le persone appartenenti all'esercito ed alla flotta.

Secondo il nostro modo di vedere poi, siccome il Senato quando si tratta di giudicare un suo membro, non dev'essere convocato dal re, ma convocarsi da sè medesimo, neppure nella soggetta materia si deve emanare il decreto regio di convocazione. E fu illogico l'emanarlo nel caso del conte di Persano.

329. La legge permette che nel caso di flagrante reato i senatori possano essere arrestati. Perocchè in quella fattispecie manca ogni fondato motivo, che l'arresto sia eseguito per sottrarre il senatore all'adempimento del suo dovere. La violazione della legge è patente, e non può permettersi più alcun dubbio.

Senonchè si distingue tra flagranza e quasi flagranza. È reato flagrante, come dice l'art. 47 del Codice della processura civile, il crimine o delitto che si commette attualmente, o che è stato poco prima commesso.

Entrano nella quasi flagranza i casi in cui l'imputato viene inseguito dalla parte offesa, o dal pubblico clamore, ed il caso in cui è stato sorpreso con effetti, armi, strumenti, carte od altri oggetti valevoli a farnelo presumere autore o complice, purchè in questi casi ciò sia in tempo prossimo al reato.

Or bene, il senatore potrà essere arrestato, tanto nel caso del reato flagrante propriamente detto, quanto anche in quello della quasi flagranza?

Noi crediamo che possa essere arrestato semplicemente nel primo caso. Ed adottando questa opinione crediamo essere assistiti dalla lettera e dallo spirito della legge.

Dalla lettera, perchè le nostre leggi, come abbiamo veduto, distinguono manifestamente fra reati flagranti propriamente detti, e fra i quasi flagranti. Quelli chiamano reati flagranti, questi *reputano* flagranti (Vedi art. 47 p. p.). Ora nello Statuto si parla solamente di reati flagranti, il che esclude manifestamente la quasi flagranza.

Concorre lo spirito della legge, perocchè nella quasi flagranza possono ancora succedere quelli arbitrii che hanno fatto sancire, per l'indipendenza dei senatori, il principio di non poter essere arrestati che per ordine del Senato. Molte volte il pubblico clamore e la parte offesa seguono, non chi è veramente colpevole, ma chi fu forse indicato pubblicamente dalla furberia del vero perpetratore del fatto criminoso; e molte volte eziandio gli effetti, le armi, ecc., non si trovano presso l'omicida, il mandatario... ma presso altri.

Ora di queste possibilità si potrebbe per avventura servire qualche privato individuo, ed anche il potere esecutivo per distogliere il senatore dal suo còmpito.

Giova intanto avvertire che una commissione della Camera dei deputati, da questa nominata, decise non potersi i deputati arrestare nel caso della quasi flagranza.

La costituzione dell'impero germanico toglie di mezzo, per quanto riguarda i membri della Camera bassa, ogni questione, perocchè all'art. 31 statuisce che, durante la sessione, nessun deputato potrà essere chiamato per informazione e arrestato a ragione di un atto colpevole che gli sarebbe imputato, a meno che non sia arrestato nella perpetrazione stessa dell'atto, *o durante la giornata seguente.*

330. Un'altra questione che prima si faceva si era quella se i senatori potessero venire arrestati per debiti, poichè lo Statuto, riguardo ai membri della Camera alta, parla dello arresto in via penale, tace di quello in via civile.

Oggi la discussione della questione resta senza risultato pratico, perocchè provvidamente la legge 6 dicembre 1877 abolì l'avanzo barbarico dell'arresto personale e in via civile e in via commerciale; tuttavia è d'uopo dire qualche cosa.

Il Beriat St-Prix in Francia, sotto una costituzione similare alla nostra, sosteneva non potersi arrestare un senatore per debiti, perocchè se questo privilegio è ammesso per la Camera dei deputati, tanto più lo si doveva ammettere per i senatori. Poteva aggiungere che il legislatore non aveva voluto parlare dell'arresto in materia civile dei senatori per non fare la vergogna al Senato di una simile supposizione, ma che se malauguratamente il fatto succedesse non aversi perciò meno da seguire quel privilegio che alla Camera dei deputati è concesso.

Il Casanova tuttavia a ragione respingeva siffatto privilegio. Egli diceva i privilegi essere di diritto singolare, non potersi arguire per argomentazioni, dover essere esplicitamente sanciti. Ora il nostro Statuto non parla di arresto personale per debiti relativamente ai senatori. Il nostro Senato risolvette la questione colla deliberazione 10 febbraio 1873, colla quale si stabiliva che non si potesse arrestare per debiti un senatore senza autorizzazione del Senato. Per le esposte ragioni non ci pare legale e costituzionale siffatta risoluzione.

Nè si dica essere principio elementare che l'arresto non si possa eseguire se non con l'autorizzazione e per ordine dell'autorità giudiziaria, e che in fatto di membri dell'alta Camera a tale autorità è sostituito il Senato stesso, perocchè il privilegio non è concesso che per i reati, e l'arresto in questione non si domanda per reati; e d'altra parte,

come dicevamo, in fatto di privilegi non è lecito estenderli da caso a caso.

331. Nel 1862 in Palermo l'autorità giudiziaria fece una perquisizione nella casa del senatore principe di S. Elia. Nel Senato allora se ne fece gran rumore, si diceva che l'autorità giudiziaria non aveva giurisdizione in ciò fare. Si può ciò ammettere?

Bisogna distinguere. O si tratta di perquisizioni fatte nella casa di un senatore per scoprire le prove di un reato che a lui non si imputi, ovvero le perquisizioni sono fatte per reati che si creda essersi dal senatore perpetrati.

Nel primo caso egli è certo che l'autorità ha piena giurisdizione per procedere ad investigazioni nella casa di un membro della Camera alta, casa la quale non deve essere una specie d'asilo. Si gridò tanto per abolire i luoghi di immunità, e si abolirono di fatto, e sarebbe strano se ne avessero ancora 300 e più quante sono le case dei senatori! Il non essere soggetto alle perquisizioni domiciliari è una eccezione e, come tutte le eccezioni, dovrebbe essere sancita da una esplicita disposizione di legge. Ora questa disposizione di legge invano si ricerca. Lo Statuto dice che i senatori non possono essere arrestati se non in caso di flagrante reato. Aggiunge che il senatore è solo competente a giudicare i suoi membri; non parla di perquisizioni. Ed è tanto vero che lo Statuto con quelle disposizioni non comprende il divieto all' autorità giudiziaria di perquisire i domicilii senatoriali, che lo stesso privilegio non è stato mai domandato o preteso per i deputati. Eppure anche per questi è sancito il privilegio di non poter essere arrestati che col consenso della Camera cui appartengono.

Diverso è il secondo caso, cioè quando si tratti di perquisizioni fatte per reato che al senatore perquisito si imputi. Infatti, nel diritto comune noi sappiamo che le perquisizioni non possono essere ordinate ed eseguite che dalla autorità giudiziaria (art. 142 e seg. cod. proc. pen.). Ora,

trattandosi di un senatore, il solo giudice è il Senato, e quindi esso solo o un'autorità da lui delegata deve perquisire. Certo questo è un grande privilegio, ma deriva manifestamente dall'eccezione privilegiata del foro senatorio. Laonde giusto era l'ordine del giorno votato dal Senato nel 1862, nel caso appunto della discussione per la perquisizione fatta al principe di S. Elia: « Che le autorità giudiziarie sieno avvertite che in qualunque caso loro occorra di procedere ad atti d'istruzione penale per reati ascritti ad un senatore, ne debbano dare pronto avviso al presidente del Senato, ed attenderne gli ordini, primachè procedere ad atti che eccedono l'accertamento del reato in genere, e non sieno di natura urgente ». E si capisce facilmente questo ultimo inciso, perocchè anche nel diritto comune nei casi d'urgenza (art. 64, ult. cap.) non procede l'autorità giudiziaria sola, ma anche i delegati ed applicati di P. S., gli ufficiali e bassi ufficiali dei RR. carabinieri ed i sindaci possono procedere a perquisizioni. Quindi ed a maggior ragione potrà nel caso d'urgenza e per reato imputato ad un senatore perquisire l'autorità giudiziaria.

332. In Inghilterra sempre per la tutela della indipendenza e della dignità del Parlamento, ciascuna delle due Camere da tempo antico giudica i suoi offensori.

Così si stabiliva anche in Francia colla legge del 25 marzo 1822.

E si presentarono varii casi in cui la legge fu applicata. Per la Camera dei deputati nel 1826, anno in cui giudicò un redattore del *Journal du commerce*; nel 1834, e si trattava anche di un giornalista.

Per quella dei pari nel 1834. Si accusarono 110 offensori, se ne presentarono solo 86.

Questa istituzione si spiega solo, e, se si vuole, si legittima in quei paesi ed in quelle epoche in cui il potere esecutivo si considera come qualche cosa di nemico, di decisamente avverso alla rappresentanza popolare.

Ma così non deve essere. Il potere esecutivo deve cospirare all'unissono colla Camera dei deputati. Esso può certo accarezzare i calunniatori del parlamento, fare pressione sulla magistratura perchè non sieno condannati. Però il caso ha qualche cosa di straordinario per i tempi nostri, e d'altronde, anche avvenisse, vi sarebbe la pubblicità dei giudizii, la libera stampa, che nel mentre sarebbe una paura continua pel magistrato devoto al potere esecutivo, sarebbe invece vindice della libertà del voto e dell'indipendenza del giudice probo e coscienzioso.

Inoltre le Camere non sono adatte a fare bene il giudice, perchè politiche e troppo numerose.

Esse poi sono in causa propria.

CAPO II.

Attribuzioni giudiziarie.

333. Attribuzioni giudiziarie della Camera alta sono (oltre della giurisdizione sopra i proprii membri che è una guarentigia d'indipendenza) il giudicare i ministri accusati dalla Camera dei deputati e gli imputati di crimine di alto tradimento e di attentato alla sicurezza dello Stato.

334. Il Senato fu partecipe del potere giudiziario prima che per ragioni dimostrate al nostro intelletto, per lo svolgersi progressivo dei fatti.

La ragione venne in seguito a renderci manifesto come quel potere che la storia gli aveva affidato, era ancor oggi conveniente si continuasse a conservarglielo.

Invero, noi sopra abbiamo veduto come in Inghilterra il diritto di giudicare, che prima apparteneva all'intiero par-

lamento, successivamente si restringesse alla sola Camera dei lords. Che questa sedesse e sieda ancora come corte di giustizia:

I. Quale corte di appello per le cause di diritto comune;

II. Quale giudice dei pari e delle paresse;

III. Quale giudice dei ministri ed altri pubblici funzionarii accusati dalla Camera bassa.

Quando i principii del diritto costituzionale, come si svolsero in Inghiterra, si cercarono di attuare in Francia nel 1814, si costituì anche colà il Senato quale alta corte di giustizia. Si mantenne quando nel 1830 l'alta assemblea subì radicale riforma.

E passò in questa maniera nel nostro Statuto che, come è comunemente noto, non è che la copia della carta modificata nel 1830 (1).

335. Che i magistrati non debbano essere giudici dei ministri è provato da varie e convincenti ragioni.

I giudici ordinarii, benchè inamovibili, sono più o meno dipendenti dal potere esecutivo. È da questo che dipende la nomina e promozione a posti più elevati; è questo che dà le onorificenze; è questo che può traslocare dall'uno all'altro tribunale, dall'una all'altra corte del regno. E poi il giudice ordinario è vincolato da forme, gli stanno innanzi i diversi codici, le molte leggi, è suo costume il giudicare secondo certe norme fisse che gli sono quasi connaturate. Mentre invece il giudizio dei ministri ha bisogno di più

(1) Il Melegari crede che questo potere affidato alla Camera alta la faccia crescere molto in considerazione, e la renda più capace all'adempimento della sua missione. « Negli Stati dove il Senato non possiede le attribuzioni giudiziarie ch'esso ha in Inghilterra, che aveva in Francia, che ha in virtù dello Statuto presso di noi, quest'alta assemblea si trova grandemente diminuita tanto in faccia alla Camera dei deputati quanto in faccia alla Corona ed il paese in generale, onde è che difficilmente possa esercitare nell'economia dei poteri politici l'opera moderatrice per cui è principalmente istituita » ; leg. XXXI.

larghe vedute, non richiede solo la sapienza nelle leggi ordinarie, vuole la conoscenza della vita politica, delle varie fasi per cui sono passate le sorti della patria. La stessa violazione di legge, che dal magistrato sarebbe punita inesorabilmente, può essere scusata (1), giustificata, talvolta fare il merito di un uomo di stato.

In Inghilterra, essendo stato il 22 aprile 1832 respinto il bill per la riforma, con 8 voti di maggioranza, il ministero propose sciogliere la Camera; il Re si oppose perchè temeva grandi tumulti e bisognava avere molta milizia. Il ministero la convocò senza il parlamento. Il Re all'annunzio che gliene dava Brougham, esclamò:

« Mylord Chancellor, questo è un reato d'alto tradimento, voi lo dovete sapere!

« Lo so, Maestà, soggiunse il ministro, lo sappiamo tutti e deliberatamente abbiamo sfidato l'impeachement; soltanto il pericolo che corre la Corona e l'interesse della nazione hanno determinato i nostri atti » (2).

È perciò che anzichè il corpo giudiziario è meglio sia giudice dei ministri un corpo politico, il quale sia composto di uomini che conoscano cosa vuol dire governare uno Stato. E per questo nessun corpo migliore del Senato.

336. Si può richiedere se l'accusa della Camera dei deputati contro i ministri abbia l'efficacia di farli cadere dal seggio. Nella costituzione americana è detto che il giudizio del Senato ha per effetto di togliere il seggio ai ministri, e di tenerli lontani per sempre da ogni pubblica funzione. Le altre pene sono pronunziate da giudici ordinarii. I

---

(1) È il concetto espresso dal Constans quando afferma che alcuna volta nei giudizi dei ministri anzichè stare allo stretto scritto è giuoco forza regolarsi secondo l'equità.

(2) *Nuova Antologia*, v. 15, p. 718-9. Vedi anche l'esempio riportato dal Bonasi, *Della responsabilità penale e civile dei ministri e degli altri ufficiali pubblici*, p. 95-6.

ministri dunque possono stare in carica fino che la sentenza non sia pronunciata.

Da noi parrebbe si dovesse venire alla stessa conclusione perchè il nostro Statuto o altre leggi non stabiliscono che i ministri accusati debbano tantosto abbandonare la loro carica, ed è principio incontrovertibile, l'accusa non essere ancora una condanna.

Ma conviene osservare che nei tempi odierni basta a fare balzare dal potere un semplice voto di sfiducia manifestato con un ordine del giorno, o coll'approvazione di qualche legge non desiderata dal ministero, o colla ripulsione; il che succede molto più sovente di altra dal ministero voluta. E non si arriva a comprendere come non possa essere sufficiente un atto d'accusa.

337. Anche ai ministri condannati dal Senato il Re può fare la grazia. E ciò si fonda sul principio stesso per cui fu concesso al Re il diritto di far grazia ad ogni sorta di condannati.

Le leggi possono non essere buone per tutte le fattispecie, per tutte le emergenze; errato può essere il giudizio dei magistrati; il condannato può rinsavire e ritornare a migliori propositi; cose tutte che si possono verificare anche per i ministri.

D'altronde per persone così elevate è già abbastanza la condanna di una autorevole assemblea quale è il Senato, ed il giudizio della pubblica opinione. E quindi il diritto di grazia nella soggetta materia benchè per un poco negato in Inghilterra, fu solennemente ammesso. Come si riconobbe nei varii progetti sulla responsabilità ministeriale in Francia ed in Italia.

A nulla poi certamente varrebbe la promessa di grazia fatta dal Re prima del giudizio, perchè ciò sarebbe togliere ai ministri la propria risponsabilità e suscitare quella del Re, il che non si potrebbe permettere, come non fu per-

messo in Inghilterra sotto Carlo I e Carlo II, in Francia sotto Carlo X.

Se al Re è accordato il diritto di grazia per i ministri, non gli è del pari accordato il diritto d'amnistia. E ciò per la grande differenza che passa tra grazia ed amnistia, quella estingue la pena, questa abolisce l'azione penale (art. 832 Cod. proc. pen.). E se fosse permesso l'accordare l'amnistia sarebbe annullato nella Camera bassa il diritto d'accusa, nell'altra il diritto di giudicare. La violazione della legge provenga dal monarca, il che non si dovrebbe nemmeno supporre, o provenga dal ministero, sarebbe sempre la persona interessata in causa la quale giudicherebbe dell'opportunità o no dell'amnistia.

338. Le stesse ragioni che concorrono pel giudizio dei ministri, concorrono anche pel giudizio degli imputati di alto tradimento, e di attentato alla sicurezza dello Stato (1).

Il prof. Pierantoni non è di questa opinione; egli crede più competente il giurì; perchè, egli dice, questo solo può valutare « sino a qual grado il reato ha scosso l'opinione pubblica, se trova radice in essa, se dipende da un impeto generoso, oppure da bassi fini. E poi il giurì è giudice indipendente, ha la comune fiducia ».

Ma si può obbiettare: i semplici cittadini saranno capaci di adempiere convenientemente al loro mandato? Per quel che riguarda i reati comuni la prova finora fatta in Italia fu pur troppo cattiva. I difetti sono stati anche riconosciuti dal potere legislativo; onde la legge del giugno 1874. Ma eziandio questa pare abbia poco provveduto. Ancor recentemente i più autorevoli ufficiali del potere giudiziario muovevano alti lamenti. Esempio, il procuratore generale presso

(1) In Francia fu la Camera dei pari costituita in alta Corte di giustizia per giudicare la grande cospirazione militare (BARANTE, loc. cit., II, 71) nel 1834 in occasione dei moti di Lione, ed abbiamo veduto come allora adempiesse al suo scopo.

la corte d'appello di Napoli, e quello presso la corte d'appello di Torino, che scriveva « l'essere più volte avvenuto che si trovassero nell'urna dei voti due o tre schede bianche, mi impose l'obbligo di verificare se i 12 giurati che giudicavano sapessero scrivere, e si riconobbe che 2 o 3 fra i 12 non sapevano che sottoscrivere con croce segnata ».

« Il giurì, che il Pellegrino Rossi chiamava la storia vivente del diritto penale, dovrebbe almeno saper leggere e scrivere! » (1).

E il procuratore generale presso la corte d'appello di Napoli nel discorso d'inaugurazione dell'anno scorso: « E la coscienza pubblica non si preoccupa tanto di assistere talvolta a certe dichiarazioni di incolpabilità, delle quali la fredda ragione non sappia trovare un probabile fondamento, o sappia darsene una spiegazione convincente; essa si commove di più quando accade, *ed in quest'anno così è accaduto*, che i giurati trovino la colpa od almeno la prova, dove altri dubitasse di rinvenirla e si mostrino più severi dello stesso magistrato che è incaricato dell'accusa: o dimentichino affatto le risultanze del dibattimento, per ricordare soltanto che un verdetto è sovrano, e può essere non sindacabile: o appaia da alcuni verdetti che non siasi avuto un concetto chiaro della questione di fatto proposta; o per evidente contraddizione fra le risposte, si debba temere che il risultato di un gran giudizio non sia l'effetto di una risoluzione pensata, frutto di profonda e ponderata disamina, ma risponda invece ad un apprezzamento incompleto o meccanico della mente non abbastanza maturato e compreso ».

Che se il giurì è di tal natura, come potrà adempiere il suo mandato per i reati comuni, e per quelli più difficili di alto tradimento, e di attentato alla sicurezza dello Stato? Questi sono di una natura speciale, importano un esame

(1) Relazione letta alla Corte d'app. di Torino, 3 gennaio 1880.

complicato del fatto, un esame che verte su materia della quale poco si intendono i cittadini giurati. Il loro verdetto quindi non può essere veridico e coscienzioso.

Il Pierantoni dice poi che essi sono indipendenti. Io ne dubito assai, almeno credo molto più all'indipendenza del Senato. Il giurì è facile a lasciarsi impressionare dalla piazza, dalla coscienza popolare sempre esaltata in quel fervore di eventi.

339. Il Senato sarà anche competente per i reati contemplati dal codice penale militare e dalla legge per la marina? Lo Statuto nella sua lettera non distingue. Parrebbe dunque di sì.

Guardiamo se lo spirito vi è contrario. E par di no. Fu dato al potere esecutivo facoltà di convocare il Senato in alta corte di giustizia perchè i giudici comuni non erano troppo sufficienti. Lo stesso motivo concorre per i reati militari e della regia flotta. Inoltre il Senato presenta maggiori guarentigie di indipendenza dal potere esecutivo e dall'aura popolare.

In questo caso però è necessario il regio decreto di convocazione. Epperò se nel caso del conte Persano il Senato non poteva essere giudice di uno dei suoi membri, poteva pure divenirlo in virtù di un reale decreto di convocazione del potere esecutivo.

340. È ovvio poi che il Senato, tanto quando è chiamato a giudicare i suoi membri, quanto allora che ha per còmpito di giudicare i ministri o gli imputati di alto tradimento e di attentato alla sicurezza interna ed esterna dello Stato; giudica pure i complici degli imputati evocati dinanzi al suo foro. Ciò risulta da che da una parte i complici devono essere giudicati insieme all'autore principale, e dall'altra che i Senatori, i ministri e gli altri deferiti all'alta corte, da questa e non da altro tribunale devono venire giudicati.

Tale è pure la giurisprudenza.

In Francia il signor di Kergoilay ha portato con lui da-

vanti la corte dei pari i signori Lubis e Genoude (corte dei pari 24 novembre 1830), e il signor di Montalembert processato per aver aperta una scuola senza autorizzazione, trascinò i suoi complici davanti all'alta corte (corte dei pari 17 settembre 1831).

Più tardi, insieme ai pari di Francia, il generale Cubieres e l'antico ministro Teste, furono, per l'affare delle miniere di Gouhenans, giudicati pure dalla corte dei pari i complici signori Parmentier e Pellapra.

Più; nel 1826 avendosi a procedere contro alcuna persona imputata di malversazioni commesse nelle forniture fatte all'armata di Spagna, la corte, addì 15 febbraio, statuì si dovesse procedere ad una ampia istruzione per vedere se veramente vi fossero stati complici, come ne correva la voce, due pari; nel qual caso essa avrebbe a sè avocata l'intiera causa (1).

341. Il Senato quantunque non giudichi ordinariamente i cittadini, non cessa perciò di essere per gli imputati che devono comparire dinanzi a lui un giudice naturale e non si viola perciò l'art. 71 dello Statuto.

Infatti per giudice naturale non si devono già intendere i giudici comuni, perocchè altrimenti non sarebbero giudici naturali i tribunali commerciali per i commercianti, i tribunali militari e quelli di marina.

Giudici naturali sono quelli a cui la legge ha affidato il mandato prima che il fatto delittuoso si commettesse come esplicitamente dichiarava la costituzione toscana del 1848.

342. Il Senato di sua iniziativa non potrebbe giudicare gli imputati di alto tradimento e di attentato alla sicurezza interna ed esterna dello Stato. Esso funge da tribunale indipendente estraneo alla politica. Di cui solo si dee interessare il potere esecutivo.

---

(1) Dalloz, *Répertoire*, V. *Compétence criminelle*, n. 176.

343. E neppure la sezione d'accusa potrebbe spogliare la autorità giudiziaria del diritto di giudicare un processo, e deferirlo al Senato. Benissimo osservava, nel caso del regicida Passanante, la cassazione napolitana:

« Che la sezione d'accusa sarebbe stata senza carattere per discutere e conoscere di una giurisdizione di sua natura eventuale e facoltativa quale è quella del Senato eretto in alta corte di giustizia, quando l'azione pubblica si promoveva e spiegava dal pubblico ministero innanzi di esso, perchè pronunciasse, nei termini di legge, l'accusa, e dichiarasse la competenza ordinaria della corte di assise. Ella avrebbe rinunziato ai poteri conferitile dalla legge se si fosse privata delle sue attribuzioni giuridiche e giurisdizionali, per riconoscere una giurisdizione ed una competenza straordinaria ed eventuale, che esiste in potenza non in atto, che non può avere atto senza l'esercizio dei poteri costituzionali, posti al disopra e fuori la sfera del potere giudiziario, e quando l'esercizio di codesti poteri non si era avverato, cioè contro la lettera ed il chiaro dettato dell'art. 9 del codice di procedura penale ».

344. Il Senato costituito in alta corte di giustizia per giudicare dei reati di alto tradimento, non può rifiutarsi di pronunciare, basando il suo rifiuto su che non sia stato opportuno il costituirlo in alta corte di giustizia.

Giudice dell'opportunità è semplicemente il potere esecutivo.

È ovvio poi che questo, pur essendo arbitro dell'opportunità o no di convocare il Senato in alta corte di giustizia, del suo operato sarebbe responsabile davanti l'intiero parlamento.

345. La carta francese di Luigi XVIII diceva all'art. 28: « La Camera dei pari conosce dei crimini di alto tradimento, di attentato alla sicurezza dello Stato, che saranno definiti dalla legge ». Nel 1830, in occasione della revisione della carta, si voleva togliere quell'inciso « che saranno definiti ».

Vi si oppose l'illustre Dupin, dicendo che era pur necessario che il potere esecutivo avesse qualche limite e qualche freno nel sottrarre i cittadini ai loro giudici naturali; che quindi una legge sarebbe stata necessaria. Nel nostro Statuto quell'inciso non fu ripetuto.

Gli scrittori di diritto costituzionale tuttavia ritennero che una legge sarebbe opportuna. E veramente non mancano fondati motivi per questa opinione. Infatti l'alto tradimento è una parola medioevale che non ha riscontro nell'epoca presente; è una parola non bene definita che può dar luogo ad equivoci e quindi ad arbitri (1).

Noi tuttavia nello stato presente delle cose, non crediamo necessaria una legge. Perocchè i reati di attentato alla sicurezza interna ed esterna dello Stato sono già definiti dal codice penale, agli articoli 153 e seg., e sarebbe quindi inutile una legge all'uopo. Vi sarebbe l'altra espressione di alto tradimento, che, bisogna confessarlo, è un po' elastica. Ma i molti ministeri che dal 1848 sino ad ora si succedettero, non abusarono del potere loro affidato; anzi, neppure ne usarono. Il Melegari nel 1858 scriveva, che già si erano presentati varii casi nei quali il ministero sarebbe stato in diritto di convocare l'alta corte di giustizia. Eppure nol fece. Successivamente se ne presentarono altri non pochi; quelli, ad es., di Garibaldi per Aspromonte, per Mentana; il recente di Passanante; il ministero sempre lasciò che i tribunali ordinarii giudicassero. Il bisogno quindi di una legge non si fa sentire, tanto più che, come abbiamo veduto, il ministero, per l'uso di quel potere, è soggetto al sindacato parlamentare.

346. Sorge una questione; quando la Camera avesse

---

(1) La specificava la costituzione francese del 1848, e lo specifica la costituzione degli Stati Uniti che lo fa consistere « nel mantenere guerra agli Stati Uniti, o nell'aderire ai loro nemici dando loro aiuto ». Lieber, loc. cit., p. 79 e seg.

mosso accusa contro uno o più ministri, potrebbe il Re, sciogliendo il parlamento, impedire che il Senato giudicasse i colpevoli?

In Inghilterra fu discussa la questione nel 1679 in occasione del processo contro Damby (allora la Camera era già stata sciolta 4 volte). Dopo lungo dibattere si concluse continuasse; nel 1685, sempre per Damby, si decise di no.

Alla fine del secolo XVIII, in occasione del processo di Hastings, si disputò di bel nuovo, e prevalse l'opinione dovesse continuare l'accusa. Come si sa, Hastings fu poi assolto (1).

Parrebbe che il Senato dovesse continuare a fungere le sue mansioni alle quali fu chiamata dalla costituzione e dal voto della Camera elettiva, tanto più che il diritto di sciogliere il parlamento potrebbe altrimenti portare a conseguenze esiziali per il bene del paese, e ridurre al nulla il diritto della Camera bassa di accusare, e quello del Senato di giudicare i ministri colpevoli per abusi del loro ministero. Si potrebbe anche aggiugnere che il Senato, come dice lo Statuto, quando compie funzioni giudiziarie non è più corpo politico, e quindi sembra poter anche sedere quando l'altra Camera più non sussista.

Ma questa opinione non è da seguirsi. Sciolta la Camera dei deputati legalmente non vi ha più parlamento; continuano nel loro mandato i senatori, i quali sono a vita, ma non possono esercitare le loro funzioni. È vero che il Senato, quando funziona da giudice, non è corpo politico, ma questo principio deve essere messo in relazione col diritto d'accusa della Camera bassa.

Ora se questa sciolta più non può mandare i suoi rappresentanti dinanzi all'alta assemblea, questa neppure potrà più sedere come corte giudicante i ministri.

Ai mali che ne potrebbero derivare si provvede col di-

(1) Macaulay, loc. cit., II, p. 235-6.

ritto che ha la Camera proveniente dalle nuove elezioni generali di rinnovare l'accusa.

D'altronde se il re fu deciso a sciogliere il parlamento lo avrà fatto per ottime ragioni di pubblico bene. Che se tali non fossero stati i suoi intendimenti, esso avrebbe pur dovuto trovare un ministro che si rendesse dell'atto responsabile; dacchè, come già osservammo, oggi non vi sono più gli atti della cosidetta prerogativa regia i quali si consideravano sottratti alla responsabilità ministeriale. D'altronde l'inviolabilità del Re si sa che arriva fino ad un certo punto. Quando di questa prerogativa il monarca si serve per il male della nazione, la storia dimostra troppo chiaramente che il popolo ne fa il debito conto.

Ma sarà lo stesso quando il Senato è chiamato a giudicare i proprii membri o gli imputati di alto tradimento o di attentato alla sicurezza dello Stato?

Il dubbio proviene dal disposto dell'art. 48 che così suona:

« Le sessioni del Senato e della Camera dei deputati cominciano e finiscono nello stesso tempo. Ogni riunione di una Camera fuori del tempo della sessione dell'altra è illegale, e gli atti ne sono interamente nulli ».

Ma quest'articolo si riferisce manifestamente al caso che il Senato compia ed eserciti le funzioni politiche che gli sono demandate. Quando compie funzioni giudiziarie, l'assemblea alta è un tribunale come un altro, è un tribunale ordinario, e a nulla monta che l'altro ramo del parlamento sia stato sciolto.

Quello che dicemmo a più forte ragione si applica allora che il parlamento non fu sciolto, ma furono semplicemente chiuse le sessioni.

347. Il Senato provvede con regolamenti all'esercizio delle sue funzioni giudiziarie. Il potere di fare questi regolamenti si è dedotto dal principio sancito dallo Statuto che ogni assemblea ha il diritto di regolare le proprie processure con regolamenti. Al Senato però, considerato come corpo giu-

diziario, non è così connaturato il diritto di far regolamenti come ad un'assemblea politica, per la quale è necessario, in primo luogo, tutelare la sua indipendenza.

Non già che il Senato, quando siede come alta corte di giustizia, non abbia bisogno di indipendenza; essa gli è certo necessaria, ma ciò non impedisce che gli si prescrivano certe norme. D'altra parte le funzioni giudiziarie al Senato non sono così connaturate da formare con esso un tutto indissolubile; e tanto meno quelle funzioni giudiziarie gli appartengono quasi come corpo aristocratico e di maniera che esso solo ne sia arbitro assoluto.

No. Gli si affidano semplicemente perchè non si trova un tribunale più adatto. E quindi, benchè porti il nome di *Alta Corte*, esso si può assimilare ai tribunali ordinarii. E come per questi si sono dettate e si dettano continuamente delle norme, non si vede ragione per cui per esso non si possano e non si debbano dettare.

348. L'istruzione dei processi che devono essere esaminati dal Senato, deve essere affidata al Senato stesso. Ciò non fu mai contestato per quanto ha riguardo ai giudizi in cui accusato è un senatore.

Fu invece praticato il contrario in Francia nel processo dei ministri di Carlo X. Ma è cosa da non ammettersi. L'istruzione non serve altrimenti che ad illuminare il giudice, e, se fosse possibile, bisognerebbe che non semplicemente un solo o pochi senatori, sibbene che tutto intiero il Senato procedesse all'istruzione, per essere più convenientemente illuminato; ma dall'impossibilità di fare ciò non si deve conchiudere alla negazione assoluta al Senato del diritto di istruire il processo.

È vero che si potrebbe contrapporre per avventura che il Senato, nel procedere all'istruzione, può fare qualche cosa di più che conservarsi giudice sereno ed indipendente, che può anche in qualche maniera farsi accusatore.

Dovere esso invece procedere *secundum allegata et pro-*

bata. Esso, arbitro fra i due contendenti, dovere esaminare attentamente le prove dall'una e dall'altra parte addotte, e giudicare secondo la sua coscienza gli detta.

Se non che si risponde trionfalmente che il Senato non può elevarsi ad accusatore, perchè l'accusa semplicemente alla Camera dei deputati appartiene; egli può raccogliere le prove per l'una e per l'altra parte, non mai creare un'accusa. E poi, e questo è l'argomento importantissimo, se si toglie al Senato il diritto di istruire, nell'accusa contro i ministri l'istruzione non sarebbe fatta che dalla parte manifestamente interessata in causa. E non v'è ragione per credere essa dimentichi la causa propria per attenersi alla pura e schietta verità.

Gli è perciò che con tutto fondamento di ragione il nostro Senato coi suoi regolamenti si attribuì il diritto di istruire i processi tanto quando si tratta di giudicare i suoi membri, come quando i ministri, e negli altri casi. E questo diritto gli fu riconosciuto anche dal decreto dell'ottobre 1866, che lo convocava in alta corte di giustizia per giudicare il Persano.

INDICI

IL SENATO NEL GOVERNO COSTITUZIONALE

Partizione della materia — perchè si adotta la dizione Senato — perchè alcune volte si nomina seconda Camera.

TITOLO I.

Ragioni di esistenza del Senato.

Nei regimi rappresentativi è il popolo che governa sè stesso — il Senato è utile per la conservazione delle tradizioni — parlamentari — di governo — è pure utile per il miglioramento delle leggi — come vi provvede — esso è necessario come freno alla Camera unica — questa come ogni altro può abusare del potere affidatole, Stuart Mill — anzi vi è più di ogni altro proclive — il *caucus* in essa — — risposte al prof. Ellero — ciò che si disse è applicabile alla Camera unica anche quando sia in buona fede — essa può essere corrotta dal potere esecutivo — esempio — il Senato è d'aiuto pel Re, senso di questa frase — la storia dimostra che la democrazia ha bisogno di freni — la Francia in varie epoche, risposta a Bard e Robiquet — anche nei tempi moderni la democrazia ha bisogno di freni — le varie ragioni addotte per l'esistenza del Senato sono ben lontane dall'escludersi a vicenda — ragioni degli antichi per la esistenza di una seconda Camera, osservazioni — opinione del Balbo, critica — retta significazione della parola aristocrazia — vizii della democrazia antica e moderna — altre ragioni per cui i migliori possono esse esclusi dalla Camera bassa — incompatibilità parlamentari — tuttavia noi non accettiamo il Senato come

una rappresentanza dell'aristocrazia — surrogati di una seconda Camera — rinnovazione parziale della Camera unica — freni che la Camera si imponga da se stèssa — o le vengano imposti da altri — la rappresentanza proporzionale delle minoranze — il monarca non è freno sufficiente ad una unica assemblea — proposte del Littré — dell'Accollas — del Rosmini — dell'Ellero — conclusioni — negli Stati liberi antichi e moderni vi ebbero due Camere — Stati con una Camera sola — Stati che provarono il sistema dell'unicità e poi se ne pentirono — osservazioni del Rossi e di altri — ragioni speciali per alcuni paesi per avere due Camere — non è utile creare più di due assemblee — l'argomento preponderante per la creazione di una seconda Camera — a quale delle due Camere spetta il primato — osservazioni del duca di Broglie — nobiltà del còmpito assegnato al Senato — significato da darsi alla frase « il Senato è un corpo conservatore » — nel Senato non vi deve essere la distinzione dei partiti — obbiezioni — l'istituzione del Senato divide il paese in classi sociali — obbiezioni di Sieyes ed altri — osservazioni di Bard et Robiquet, Tocqueville e Laboulaye — il Senato nè approverà sempre nè sempre disapproverà — il Senato non è piccola minoranza che si ponga contro tutto il paese — ragioni storiche dell'esistenza del Senato — come si deve intendere l'espressione che il governo costituzionale appartiene alla forma dei governi misti — il Senato è sempre men numeroso dell'altra Camera.

TITOLO II.

Varie specie di Senati.

CAPO I.

Senato ereditario.

Camera alta in Inghilterra e sue origini — in qual maniera Guglielmo I stabilì il feudalismo in Inghilterra — La *Curia regis*, opinioni dei toryes e dei whigs — opinione a seguirsi — come sorse la Camera alta — sul continente non si potè sviluppare come in Inghilterra — e perchè — come si diportò in seguito — carattere opposto della nobiltà francese e dell'aristocrazia inglese — non fu esente dalle imposte — non vive nell'ozio — è sempre aperta a tutte le illustrazioni — tentativo di rendersi corpo chiuso — nell'elevare alla parìa si guarda al merito e non ad altro — effetti prodotti dal non esser corpo chiuso — le parìe non durano a lungo — i parenti anche i più stretti dei pari sono commoners come tutti

gli altri — i patrizii non disdegnano con amicizie e parentele accomunarsi coi popolari — la paria inglese oggi è molto decaduta — ragioni: I. una casta privilegiata non ha diritto a reggere per se stessa il paese — II. le classi inferiori sono oggi più istrutte dell'aristocrazia — III. vizii della Camera dei pari nella discussione delle leggi — Quorum — voto per procura — IV. l'esperienza provare che non può più resistere efficacemente ai comuni — V. anche il Macaulai si eleva contro di essa — proposte di modificazioni alla Camera dei lords — proposta Palmerston — proposta Russel — the appellate jurisdiction act — dichiarazioni di O' Connor e del ministro Forster nel 1880 — composizione della Camera dei lords: I. membri ereditari — II. parie spirituali — III. parie irlandesi e scozzesi — IV. gli abati ed i pari a vita creati nel 1876 — sue attribuzioni: I. le legislative — II. attribuzioni giudiziarie come i Senati del continente — III. è corte di appello per le liti di diritto comune — origini di queste attribuzioni — critica di queste attribuzioni — come si cercò di ovviare in pratica a questi inconvenienti — essi sussistevano ancora in parte — varii tentativi fatti all'uopo — altre attribuzioni — la Camera dei pari in Francia — prova da essa fatta — ragioni di ciò — in quali altri paesi esistono Senati con un numero più o meno grande di membri ereditarii — vantaggi della paria — essa è un bel premio alle virtù sia civili che politiche — prepara una buona accolta di uomini di stato — non ha i difetti dei Senati elettivi e di quelli di nomina regia — più: i pari hanno una posizione indipendente di fronte a tutti — se il complesso della Camera dei pari non resterà composto di altissime intelligenze, almeno esso conserverà le tradizioni — difetti: esso non si può che a stento sostenere in Inghilterra — bisognerebbe creare i maggioraschi — e provvedere inoltre degnamente per i cadetti — d'altronde oggi non si tollererebbe che caste privilegiate governassero il paese — in Italia non vi sarebbero elementi capaci a formare una paria — speranze del Balbo — descrizione della nobiltà italiana.

CAPO II.

Senato composto di eminenti ufficiali pubblici.

Dove esiste — non era tale il Senato romano — pregii — difetti: vi prevarrebbe troppo la burocrazia — mancherebbe l'indipendenza — non si dica che anche al Senato regio manca l'indipendenza.

CAPO III.

Senato cooptativo.

Dove fu ed è in uso — proposte di De-Carnè — critica.

CAPO IV.

Senati elettivi.

Nominati dalla Camera bassa — consiglio degli anziani — Senato di Norvegia — Senato della Repubblica veneta — proposte di Stuart Mill — critica — altro sistema — Senato della repubblica di Haiti — critica — Senato dei singoli Stati dell'Unione americana — critica — consiglio legislativo al Capo di Buona Speranza — Senato belga — dubbio insorto — il principe ereditario è membro nato — numero dei membri e rinnovamento del Senato — sue attribuzioni — suoi pregii — difetti: non provvede per la conservazione delle tradizioni — è troppo similare alla Camera bassa — il censo negli eleggibili è insufficiente — prova fatta dal Senato belga — nel Belgio qualche sobbuglio è successo — il partito cattolico colà entra nella lotta politica col liberale — mite natura dei belgi — si tratta di un paese di piccolo territorio — vi è il suffragio ristretto, e prima ancora di più — conclusione — proposta del Pierantoni — Senato della repubblica dell'Equatore — proposta del Broglie — critica — progetto Molinari — Senato di Vittoria in Australia — prova da esso fatta — Senato di Danimarca — Senato negli Stati Uniti — presidenza — durata del mandato nei senatori — essi sono eletti dalle legislature locali — attribuzioni — pregii — difetti — prova fatta — circostanze speciali di cui sono favoriti gli Stati Uniti — prova fatta negli altri paesi delle istituzioni americane — Senato della Confederazione Argentina — della Venezuela — principii a cui si informano altri Senati americani — Senati di Costa Ricca, del Perù, dell'Uraguay — Senato del Messico — Senato della Bolivia — consiglio degli stati in Svizzera — bunderath dell'impero germanico e giudicio del Bismark — sue attribuzioni — attuale Senato francese — sua durata — sue attribuzioni — pregii — difetti — assicura la preponderanza alle classi rurali — è il sistema favorito dai romani, dall'Inghilterra, dal III Napoleone — vizii d'origine del Senato — bontà intrinseca del

sistema — Senato olandese — Senato spagnuolo del 1869 — Senato svedese — proposte di Palma e Vidari — di Odilon Barrot e Prevost Paradol — ragioni della proposta Palma — critica — il *demos* si farebbe troppo sentire — altri varii inconvenienti — prevarrebbero le scelte locali — si caccerebbe troppo la politica nell'amministrazione — buone usanze che ci sono ora e che conviene conservare — non serve citare l'esempio dell'Olanda e degli Stati Uniti — Senato elettivo e vitalizio — Senato di Lubecca — altre proposte.

CAPO V.

Senato di nomina regia.

Sua composizione — senatori di diritto — origine del Senato regio — dove fu adottato — in Olanda — in altri paesi — Senato dell'anno XII — di Napoleone III e critica — del Canadà — della Nuova Zelanda — pregii: non è d'ostacolo alle utili riforme — ha forza per opporsi a quelle dannose — è indipendente — ha molto del Senato romano — nel suo seno non vi sono i partiti così delineati — può compiere tutte le missioni di una seconda Camera — difetti — i senatori sono nominati dal potere esecutivo — risposta — le infornate — il ministero trova ostacoli nelle categorie — nel voto dei nominati, detto di Pinelli — infornata del 1853 — nello stesso ministero — Brugham — nel Re stesso — nella stampa — nel parlamento — abusi in Inghilterra, Portogallo, Francia e spiegazioni — infornate in Italia — la nomina illimitata porta vantaggi — altri difetti — il voto non è rispettato perchè il Senato non è elettivo — risposta — Crispi e Midy — poco interesse si prende alle sue discussioni e non si ambisce esserne membri — non è un ospizio di invalidi — osservazioni del Balbo — di Hello, Constans, e Brougham — opinione di Cavour — non tutte le ragioni che si dicono per il Senato regio sono buone — prova fatta dal Senato vitalizio in Francia — condizioni speciali della Francia sotto Luigi Filippo — la prova in Francia non fu pessima — Guizot e Barante, Lavergnes Cavour e Midy — prova fatta dal Senato regio in Italia — fu sempre amante del bene della patria e della libertà — le sue discussioni — ciò che si è fatto e ciò che si può perdere — esso ha forza bastante per opporsi all'altra Camera — ad esso non manca la dignità — conclusione — modificazioni da apportarsi al Senato — il censo — la categoria 20ª — l'ufficio di presidenza — nelle categorie non sono comprese le università — lo Statuto si può modificare ed in qual maniera — le varie categorie — gli arcivescovi

e vescovi — i presidenti della Camera dei deputati — i deputati — i ministri — altre categorie, specie i magistrati — i censiti — questioni: mancando una delle condizioni si cessa di essere deputato? — se si possa fare il cumulo — se è necessaria la cittadinanza — nomina prima del compimento di 40 anni — nella nomina dei senatori si deve avere un certo riguardo alle varie provincie dello Stato.

CAPO VI.

Senati misti.

Senato di Brema — di Amburgo — dell'anno VIII — dell'anno X — del Brasile — critica — nel Brasile non fa cattiva prova e perchè — Senato rumeno — primi senatori nominati nel 1848 in Napoli e proposte di Solimene — Senato di Spagna — sua riescita — Senato di certe colonie inglesi — Camera dei magnati in Ungheria — Camera dei pari in Portogallo — critica — Camera dei signori di Austria — di Prussia e sua riescita — di Baden — di Sassonia — di Baviera — di Würtemberg — apprezzamenti di Lefevre Portalis.

TITOLO III.

Attribuzioni del Senato.

CAPO I.

Attribuzioni politiche.

Verificazione dei titoli — formazione delle leggi — parte al Senato specialmente affidata — nuove parole sull'iniziativa — come dovrebbe essere distribuito il lavoro fra le due Camere — in fatto di finanza il Senato non ha iniziativa e perchè — avrà il diritto di emendamento? — varie opinioni al proposito — giurisprudenza parlamentare in Inghilterra — Francia — Italia — opinione a seguirsi — ragioni per cui la Camera dei comuni negò il diritto di emendamento nel secolo XVIII — ragioni per cui lo nega ora — tutte queste ragioni non esistono per noi — il diritto di emendamento non deve essere sconfinato — opinione di Cavour — di Thonissen ed altri — di Crispi e di Mancini — come distinguere le parti sostanziali dalle non sostanziali — opinione di Cavour — il Senato deve essere molto più libero trattandosi di abolizione di leggi d'imposta — diritto

di priorità che per certe materie hanno in Inghilterra i lords — le tre letture — come si stabilisce l'accordo fra le due Camere — il Senato sorveglia ancor esso il potere esecutivo — risposte ad obbiezioni — i voti del Senato non fanno cadere i ministeri — giurisprudenza inglese, francese ed italiana — modo di sciogliere i conflitti — proemio del decreto di scioglimento della Camera dei deputati del 1853 — il Senato non è tampoco capace a sostenere da solo un ministero — nè ad indicare alla Corona un gabinetto — i senatori però possono essere ministri ma difficilmente presidenti del consiglio — il Senato ha dritto di fare i proprii regolamenti — quello di inchiesta — assiste alla prestazione del giuramento del Re e del reggente — osservazioni — il Senato non deve avere speciale competenza pei provvedimenti d'urgenza — non è bene che abbia la direzione del potere esecutivo e neppure il potere costituente — irresponsabilità di parola e voto dei senatori — senatori impiegati — i voti per procura — pubblicità delle sedute — privilegio del foro e ragioni del Balbo — si può ammettere? — il Senato è competente anche per le semplici contravvenzioni — non per i fatti che importano pene disciplinari — è competente per i reati contemplati dal codice penale militare — se si possano accettare le dimissioni — la quasi flagranza — arresto per debiti — perquisizioni in casa di senatori — il Senato giudice dei proprii offensori.

CAPO II.

Attribuzioni giudiziarie.

Origine del potere giudiziario nella Camera alta — perchè il Senato debbe essere giudice dei ministri — se l'accusa abbia per effetto di fare cadere il ministero — diritto di grazia e d'amnistia — competenza del Senato per gli attentati alla sicurezza dello Stato — è anche competente per i reati militari — i complici — il Senato non cessa di essere giudice naturale — il Senato di sua iniziativa non potrebbe giudicare gli attentati — neppure la sezione d'accusa potrebbe inviarli davanti a lui — il Senato non potrebbe rifiutare la sua competenza — se sarebbe bene fare una legge per specificare l'alto tradimento — scioglimento del parlamento e chiusura delle sezioni — regolamenti fatti dal Senato per la sua processura come corte giudiziaria — istruzione dei processi.


3 2044 024 071 094


SEP - 1 1994
WIDENER
AUG 2 9 1994
CANCELLED

